MAHESTI HASANAH

Ekonomi Politik Kolonialisme

Perspektif Kebijakan Ekonomi Politik Pemerintah Hindia Belanda
dalam Mengelola Industri Gula Mangkunegara
pada 1870-1930

PolGov
RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS GADJAH MADA

YOGYAKARTA – INDONESIA

Ekonomi Politik Kolonialisme:

Perspektif Kebijakan Ekonomi Politik Pemerintah Hindia Belanda dalam Mengelola Industri Gula Mangkunegaran pada 1870-1930

Mahesti Hasanah

PolGov
RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM

Yogyakarta, 2015

Ekonomi Politik Kolonialisme: Perspektif Kebijakan Ekonomi Politik Pemerintah Hindia Belanda dalam Mengelola Industri Gula Mangkunegaran pada Periode 1870-1930

Hak cipta © Penerbit PolGov, 2015
Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Penulis
Mahesti Hasanah

Editor & Pengindeks
Dewi Kharisma Michellia

Pemeriksa Aksara
Umi Nurun Ni'mah

Desain Cover
Damar N. Sasodoro

Tata Letak Isi
M. Baihaqi Lathif

Cetakan I, Juli 2015

Diterbitkan oleh Penerbit PolGov
Penerbit PolGov khusus menerbitkan buku-buku politik dan pemerintahan, berada di bawah payung *Research Centre for Politics and Government (PolGov)*.

Research Centre for Politics and Government (PolGov) adalah lembaga riset dan publikasi dari Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) Fisipol UGM. Saat ini *PolGov* berfokus ke dalam empat tema kunci sesuai dengan kurikulum JPP, yaitu: 1) politik lokal dan otonomi daerah, 2) partai politik, pemilu, dan parlemen, 3) HAM dan demokrasi, 4) reformasi tata kelola pemerintahan dan pengembangan sistem integritas.

Lt. 4 Gedung Fisipol UGM
Jl. Sosio Yustisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281
http://jpp.fisipol.ugm.ac.id
Telp./Fax: (0274) 552212S
Surel: polgov.ugm@gmail.com

Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)
Hasanah, Mahesti.
Ekonomi Politik Kolonialisme: Perspektif Kebijakan Ekonomi Politk Pemerintah Hindia Belanda dalam Mengelola Industri Gula Mangkunegaran para Periode 1870-1930
Penulis: Mahesti Hasanah; Editor: Dewi Kharisma Michellia
Cet.1 — Yogyakarta: Penerbit PolGov, Juli 2015
xiv + 176 hlm. 14,5 x 21 cm
ISBN: 978-602-14532-9-2
1. Sosial/Politik/Ekonomi I. Judul

Kata Pengantar

Dr. Sri Margana
(Dosen Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Budaya UGM)

Nanging enak ngupa boga, reh ne ta tinitah langip, apata suweting nata, tani tanapi agrami,
Mangkono mungguh mami, padune wong dahat cubluk,
durung wruh cara Arab, Jawa-ku wae tan ngenting,
parandene paripaksa mulang putra.

Tetapi seyogyanya mencari nafkah, karena diciptakan sebagai makhluk lemah, apakah mau mengabdi kepada raja, bercocok tanam atau berdagang. Begitulah menurut pemahamanku, sebagai orang yang sangat bodoh, belum paham cara Arab, tata cara Jawa saja tidak mengerti. Namun, memaksa diri mendidik anak.

- KGPAA Mangkunegara IV

Lirik tembang *Sinom* di atas adalah buah karya dari Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Mangkunegara IV (1811-1881), seorang raja Mangkunegaran yang dikenal sebagai pujangga tetapi juga pelopor kewirausahaan di kalangan bangsawan Jawa. Lagu itu bagian dari *Serat Wedhatama*, yang terhimpun dalam *Serat-Serat Anggitan Dalem Kangdjeng Gusti Pangeran Adipati Aria Mangkunagoro IV*. Dalam gatra tembang *Sinom* ini, Mangkunegara IV mengakui keterbatasannya sebagai muslim yang tidak bisa membaca huruf Arab dan juga menjelaskan pengetahuannya tentang adat dan falsafah Jawa sebagai bekal untuk mendidik anak. Jelas tergambarkan betapa ia ingin mendidik putra-putranya dengan sikap pragmatis, yakni dengan mengembangkan profesi bercocok tanam dan berdagang. Apa yang ia katakan dalam lirik lagu ini memang cerminan dari tindakan yang ia ambil selama menjadi raja di Mangkunegaran.

Pengalamannya yang luas dalam melihat wilayah di Kerajaan Jawa selama terjadinya Perang Jawa (1825-1830) telah membuka matanya perihal bagaimana para pengusaha Eropa yang berhasil mengembangkan berbagai tanaman perkebunan di wilayah kerajaan memperoleh keuntungan sangat besar. Saat perang Jawa berkecamuk, ia sebagai prajurit legiun Mangkunegaran ditempatkan di wilayah Klaten dan sekitarnya untuk mengantisipasi para pemberontak masuk wilayah Surakarta. Di wilayah ini, sejak awal abad ke-19, usaha perkebunan, seperti tebu, tembakau, dan indigo telah dikembangkan. Mangkunegara IV yang saat itu masih bernama Raden Mas Arya Gandakusuma sangat terkesan

dengan perkembangan yang terjadi di wilayah kerajaan sehingga saat menjadi raja ia ingin melakukan hal yang sama seperti yang dilakukan oleh para pengusaha Eropa. Apalagi setelah Perang Jawa berakhir, kondisi rakyat kerajaan sangat memprihatinkan karena perang berkepanjangan. Ia ingin membuat rakyat menjadi lebih sejahtera dengan mengembangkan pertanian dan perkebunan di wilayah Mangkunegaran.

Keinginan ini akhirnya terwujud ketika ia mulai mendirikan dua pabrik gula (PG) terbesar dan termodern saat itu, yaitu Pabrik Gula Tasikmadu dan Colomadu. Ia juga merintis perkebunan kopi dan tembakau yang sangat luas, serta menerapkan berbagai uji coba jenis tanaman lain. Walaupun tindakannya ini mendapat protes dari para pengusaha perkebunan Eropa, Pemerintah Kolonial Belanda sendiri tidak melarangnya sehingga perkebunan Mangkunegaran mengalami kemajuan sangat pesat.

Memang pada periode selanjutnya perusahan-perusahaan Mangkunegaran mengalami kemunduran sangat drastis sepeninggal Mangkunegara IV, khususnya pada masa pemerintahan Mangkunegara V dan VI. Di samping faktor alam, yakni terkait hama, dan resesi ekonomi dunia pada 1888, kemunduran ini juga disebabkan oleh menajemen yang tidak baik. Seperti digambarkan oleh A.K. Pringgodigdo, pemerintahan Mangkunegaran memiliki utang-utang sangat besar dan pemerintah Kolonial Belanda terpaksa harus ikut cmpur dalam pengelolaan uang kerajaan. Hal ini memang tidak hanya terjadi di Mangkunegaran. Pengelolaan atau

menajemen keuangan kerajaan yang kurang baik itu juga dialami oleh tiga kerajaan lain di Surakarta dan Yogyakarta. Seperti diungkapkan oleh sejarawan Belanda, Vincent J. H. Houben, dalam disertasinya yang bertajuk Keraton dan Kompeni, utang-utang kerajaan kepada pemerintah kolonial telah membuat perubahan penting dalam campur tangan wilayah kerajaan.

Memang pada masa pemerintahan Mangkunegara VII (1916-1944), perusahaan-perusahaan Mangkunegaran, terutama perkebunan tebu dan pabrik gulanya mengalami kebangkitan kembali, terutama setelah keadaan ekonomi dunia mulai membaik dan juga tata kelola perusahaan dibenahi. Demikian juga dukungan dari pemerintah kolonial secara finansial telah memperkuat kembali perusahaan-perusahaan Mangkunegaran.

Buku yang hadir di tangan para pembaca ini adalah sebuah kajian terbaru tentang sejarah pengelolaan perusahaan-perusahaan Mangkunegaran, dengan memfokuskan kajian pada industri gula di Mangkunegaran selama periode kebangkitannya kembali pada masa Mangkunegara VII. Hal menarik dari buku karya Mahesti Hasanah ini adalah latar belakang penulisnya yang bukan seorang sejarawan tetapi seorang peneliti dari ranah ilmu politik. Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa buku ini lebih memfokuskan pada faktor politik ekonomi pemerintah kolonial. Karena latar belakang keilmuan penulisnya, kajiannya tentu lebih analitis dari pada *processual* kronologis seperti biasa dilakukan oleh para sejarawan. Tentu saja ini menjadi kelebihan dari

buku ini, karena pengetahuan penulis tentang teori-teori sosial membuat kajian historis terhadap kebijakan ekonomi kolonial pada paruh kedua abad ke-19 hingga paruh pertama abad ke-20 ini menjadi sangat menarik. Sekalipun data-data kuantitatif yang dihadirkan adalah data-data sekunder dari para peneliti sebelumnya, data-data itu dianalisis secara mendalam, konseptual, dan teoretis. Penulis mengaplikasikan teori Keynesian untuk menganalisis kebijakan negara dalam kasus industri Mangkunegaran. Buku ini akan menjadi pembanding yang beharga dari karya Wasino tentang *Kapitalisme Bumiputra*, yang juga membahas subjek serupa.

Dalam periodisasi sejarah ekonomi Indonesia, masa setelah berakhirnya sistem Tanam Paksa (*Cultuurstelsel*) pada 1870 hingga Depresi Ekonomi Dunia pada 1930 disebut sebagai periode liberal. Hal menarik dari periode ini adalah bahwa ekonomi Indonesia atau Hindia Belanda pada saat itu semakin tergantung pada perkembangan ekonomi dunia. Sementara itu, di Indonesia, khususnya Jawa dan Sumatra, ekonomi perkebunan dikembangkan semakin terintegrasi dengan ekonomi global sehingga apa yang terjadi dalam perekonomian global akan sangat berpengaruh pada ekonomi di Hindia Belanda. Kebijakan kolonial pun juga mengikuti arah perkembangan ekonomi global itu. Seperti disimpulkan penulis buku ini bahwa keadaan pasar yang tidak dipisahkan dengan politik internasional menjadi salah satu faktor yang memengaruhi industri gula di Mangkunegaran dan Jawa pada umumnya. Keterpurukan industri gula Magkunegaran antara lain disebabkan oleh transaksi gula dunia yang turun

karena proteksi gula bit di Eropa. Hal ini diperparah dengan meluasnya penyakit tanaman hama sereh dan kelemahan pengelolaan menajemen perusahaan (hlm. 134). Kondisi inilah yang kemudian menyeret pemerintah kolonial Belanda untuk turut campur dalam pengelolaan industri perkebunan Mangkunegaran.

Implikasi teoretis dari Keynesian pada kasus perusahaan gula Mangkunegaran menurut Mahesti terdapat pada campur tangan negara itu. Dalam pandangan teori ini, pemerintah memiliki peran penting dalam kegiatan ekonomi guna menyeimbangkan keadaan pasar, yang tidak bisa meregulasi dirinya sendiri, dan untuk menjamin keseimbangan dicapai oleh semua pihak. Mahesti menegaskan bahwa pasar gula Mangkunegaran dan Jawa dapat dikendalikan dan meregulasi diri setelah ada campur tangan pemerintah kolonial Belanda melalui kebijakan-kebijakannya. Namun, ironisnya dalam perkembangannya, intervensi negara kolonial ini justru membuat industri gula Mangkunegaran tersingkir dalam kegiatan ekonomi masa itu. Campur tangan itu telah mentransformasikan industri gula Mangkunegaran menjadi *state capitalism* karena sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah kolonial.

Apa yang dirintis oleh Mangkunegara IV dalam membangun kewirausahaan di kalangan bangsawan juga diikuti oleh para bangsawan lain para raja di Jawa, seperti Paku Alam V dan Sultan Hamengku Buwana VII yang juga mengikuti jejak Mangkunegara IV ini dalam membangun perusahaan-perusahaan perkebunan di wilayah masing-masing. Seperti

halnya yang terjadi pada industri gula di Mangkunegaran, industri gula di Pakualaman dan Kesultanan Yogyakarta juga mengalami nasib serupa, bahkan lebih tragis. Jika industri gula di Mangkunegaran berkembang ke arah *state capitalism*, industri gula di Pakualaman dan Kesultanan mengalami kebangkrutan dan akhirnya ditutup.

Kembali pada awal pengantar buku ini, pertanyaannya kemudian adalah: apakah dengan demikian bangsawan Jawa memang tidak memiliki etos kewirausahaan yang baik, atau kegagalan industrialisasi oleh para bangsawan ini memang terjadi karena kebijakan negara yang salah dan hukum ekonomi pasar yang sangat kaku, kompetitif bahkan destruktif?

Dalam pandangan Jawa lainnya, seperti yang dikemukakan oleh Susuhunan Paku Buwana IV (1820-1788) dari Surakarta, bagi orang Jawa berdagang adalah sebagai profesi yang tercela karena dianggap hanya mengitung untung dan rugi. Bahkan, Susuhunan Paku Buwana II (1726-1749) pernah mengutuk para saudagar Laweyan yang menolak meminjaminya kuda untuk menyeberang sungai. Raja mengatakan bahwa orang-orang Laweyan (para saudagar) tidak akan pernah dekat dengan raja. Dan sejak itu, para bangsawan dilarang untuk berdagang.

Tentu pertanyaan ini bukan kewajiban penulis buku ini untuk menjawabnya karena persoalan ini lebih bersifat antropologis. Sebagai kata akhir, saya hendak mengatakan bahwa buku ini memiliki kontribusi penting dalam kajian sejarah ekonomi Indonesia terutama dalam upaya

mengembangkan historiografi Indonesia dalam perspektif global. Bahwa keunikan-keunikan dalam peristiwa sejarah dapat ditarik lebih jauh generalisisasinya dengan aplikasi teori-teori sosial. Dan buku ini telah menunjukkan contoh yang sangat berhasil dalam menerapkan pendekatan global dalam historiografi Indonesia. Selamat membaca.

Daftar Isi

Kata Pengantar iii

Daftar Isi xi

I Industri Gula Pemerintah Hindia Belanda dalam Perspektif Ekonomi Politik 1

II Mangkunegaran, Pasar, dan Watak Negara Kolonial Hindia Belanda Periode 1870-1930 32

- Profil Mangkunegaran: Pemilik (Pelaku) Industri Gula Aristokrat 33
  - Selayang Pandang *Praja Mangkunegaran* 33
  - Pembangunan Industri Gula Mangkunegaran sebagai Bentuk Keterlibatan dalam Pasar 35
- Keadaan Pasar Industri Gula pada 1870-1930 41
  - Gambaran Pasar secara Umum pada 1870 41
  - Keadaan Pasar pada 1900..... 47
  - Krisis 1929 dan Penurunan Produksi Gula 55
  - Penjualan Gula..... 62

- Watak Pemerintah Kolonial Hindia Belanda 66
  - Gambaran Umum Watak Pemerintah Hindia Belanda..... 66
  - Intervensi Pemerintah Hindia Belanda sebagai Langkah Awal Mengakuisisi Kekuasaan *Vorstenlanden* Mangkunegaran 70
- Penutup 72

III Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda terhadap Industri Gula Mangkunegaran dan Pasar 75

- Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda terhadap Mangkunegaran..... 76
  - Pengalihan Kepemilikan kepada Pemerintahan Hindia Belanda... 76
  - Pengembalian ke Tangan Mangkunegaran dan Manajemen Sehari-hari 80
- Pembentukan Komisi Dana Milik Mangkunegaran..... 83
- Proses Pembaharuan: Reorganisasi-Reorganisasi pada 1900..... 90
  - Sejarah Politik Etis 90
  - Reorganisasi Pemerintahan Desa..... 94
  - Reorganisasi Agraria..... 96
- Kebijakan dan Sikap Pemerintah Hindia Belanda Pasca Krisis pada 1930-an 99
- Catatan..... 103

IV Proses-Proses Penguasaan Pasar
oleh Pemerintah Hindia Belanda 106

- Kepemimpinan Residen dalam Industri
  Gula Mangkunegaran 107
  - Perkembangan Industri Gula
    selama Dipimpin Residen 107
  - Kepemimpinan Residen Dilihat
    secara Ekonomi Politik 119
- Pelaksanaan Kebijakan Reorganisasi
  Pemerintah Desa: Sebagai Kaki Tangan
  Pemerintah Hindia Belanda di Tingkat Lokal 121
  - Desa Mangkunegaran Sebelum
    Reorganisasi Pemerintahan Desa 121
  - Desa Mangkunegaran Pasca-reorganisasi 123
  - Reorganisasi Pemerintahan Desa
    Dimaknai secara Ekonomi Politik 127
- Pelaksanaan Kebijakan Reorganisasi Agraria:
  Jalan Baru Menuju Eksploitasi Petani 128
  - Kepemilikan Tanah sebelum
    dan setelah Reorganisasi Tanah 128
  - Munculnya Kerja Upahan
    dan Pemiskinan Rakyat 134
  - Reorganisasi Agraria dari Kacamata
    Ekonomi Politik 140

- Peranan *Bekel*: Dari Abdi Praja Mangkunegaran Menjadi Abdi Pemerintah Kolonial Belanda 141
- Penutup 145

V Penutup 147
- Implikasi Teoretis 151

Daftar Pustaka 157
Indeks 167
Tentang Penulis 175

Daftar Bagan dan Tabel

1 Bagan 1.1 Posisi Pemerintah dalam Pendekatan Ekonomi Politik..... 29

2 Bagan 1.1 Posisi Pemerintah dalam Pendekatan Ekonomi Politik 29

3 Tabel 2.1 Produksi Gula pada 1870-1925..... 44

4 Tabel 2.2 Produksi Gula (dalam ribuan) pada 1870-1939 49

5 Tabel 2.3 Luas Lahan Tanam dan Banyaknya Tebu Hasil Pembelian dari Pabrik Gula Tasikmadu pada 1911-1917..... 50

6 Tabel 2.4 Jumlah Tebu yang Digiling di Pabrik Gula Tasikmadu pada 1911-1917..... 52

7 Tabel 2.5 Jumlah Produksi Pabrik-Pabrik Gula Mangkunegaran (kuintal) pada 1899-1917 53

8 Tabel 2.6. Ekspor Gula pada 1921-1924 dengan Negeri Tujuan (dalam Ton) 55

9 Tabel 2.7 Produksi dan Nilai Ekspor Gula pada 1913-1934 59

10 Tabel 2.8 Produksi Gula Pabrik-Pabrik Gula Mangkunegaran (dalam kuintal SHS) 61
11 Tabel 2.9 Harga Jual Gula SHS dari Pabrik-Pabrik Mangkunegaran (dalam *f* per kuintal)..... 64
12 Tabel 4.1 Produksi Gula Pabrik Colomadu pada 1884-1889 109
13 Tabel 4.2 Produksi Gula Pabrik Tasikmadu pada 1884-1889 109
14 Tabel 4.3 Luas Areal Tanam dan Produksi Gula Mangkunegaran 1890-1894..... 114
15 Tabel 4.4 Keuntungan Kotor, Pengeluaran, dan Keuntungan Bersih Industri Gula Mangkunegaran pada 1890-1894 114
16 Tabel 4.5 Luas Areal dan Produksi Pabrik Gula Mangkunegaran pada Akhir Abad Ke-19.. 117
17 Tabel 4.6 Keuntungan Kotor, Pengeluaran, dan Keuntungan Bersih Industri Gula Mangkunegaran 1894-1898..... 117
18 Tabel 4.7 Upah Pegawai Pabrik Gula Tasikmadu 1888..... 138

I

Industri Gula Pemerintah Hindia Belanda dalam Perspektif Ekonomi Politik

Pasca masa Tanam Paksa, pemerintah Belanda memegang langsung Hindia Belanda dan melakukan banyak perubahan, termasuk dalam urusan industri gula. Pada masa tersebut, industri gula berada dalam situasi ironis. Perubahan politik memicu pasang surut usaha tersebut. Ketika itu, Mangkunegaran adalah salah satu wilayah kerajaan (*vorstenlanden*) dengan pemimpin visioner dan lebih modern dibandingkan pemimpin *vorstenlanden* lainnya. Hal tersebut membuat Mangkunegaran relatif lebih terbuka dengan pembangunan industri gula.

Sejauh ini, kajian terkait industri gula pada umumnya menggunakan perspektif eksternal, artinya kajian lebih terfokus pada dampak yang dihasilkan industri gula, baik dilihat dari pabrik gula maupun dari perkebunan tebu terhadap kehidupan masyarakat, pemerintah Belanda, ataupun pemerintah lokal. Dalam buku ini, industri gula akan dilihat

dengan perspektif internal, yakni fokus pada perspektif kebijakan pada masa liberal 1870-1930.

Pada 1870, sistem liberal atau yang biasa dikenal dengan politik pintu terbuka mulai diterapkan di Indonesia.[1] Pulau Jawa dibuka bagi investasi swasta, khususnya investor asing.[2] Pemerintah Belanda mengizinkan modal dan barang produksi negara asing masuk dengan syarat-syarat yang sama seperti cara masuknya modal dan barang produksi Belanda sendiri.[3] Untuk mendukung sistem liberal atau politik pintu terbuka ini, pemerintah Belanda juga menerbitkan Undang-Undang Agraria dan Undang-Undang Gula.[4]

Penerapan sistem liberal ini juga dipengaruhi faktor eksternal, yaitu dibukanya Terusan Suez di Mesir pada 1869. Peristiwa itu menyebabkan interaksi perdagangan baik dari Asia ke Eropa semakin mudah dan cepat sehingga meningkatkan pertumbuhan laju ekspor. Dampak lainnya adalah munculnya faktor ekonomi lain yang berasal dari luar pemerintah dan secara tidak langsung hal ini ikut berpengaruh terhadap perekonomian Hindia Belanda dalam kancah internasional.[5]

Selain pembaruan dalam regulasi, pemerintah Belanda juga melakukan pembangunan sarana dan prasarana di

1 Simbolon, Parakitri. 2007. *Menjadi Indonesia,* hlm. 146-153.

2 Ismono. Jurnal Elektronik Pendidikan Sejarah AVATARA Vol. 1 No. 1 Tahun 2013.

3 Sachari, Agus. 2007. *Budaya Visual Indonesia: Membaca Makna Perkembangan Gaya Visual Karya Desain Indonesia*. Jakarta: Erlangga, hlm. 63.

4 Kedua undang-undang ini menjadi landasan operasional dari sistem liberal di Hindia Belanda. Pembahasan tentang kedua undang-undang ini akan dijelaskan pada bab selanjutnya.

5 Ismono, *op.cit.*

Hindia Belanda. Simbolon menjelaskan bahwa alasan kaum liberal di parlemen Belanda mendorong pemerintah kolonial Hindia Belanda membangun sarana dan prasarana di wilayah jajahannya adalah karena hal tersebut sangat penting bagi kegiatan ekonomi liberal.[6] Namun, kendati tanpa dorongan dari kaum liberal, sejatinya pemerintah Belanda tidak dapat menghindar lagi untuk melakukan pembangunan. Pada paruh kedua abad ke-19, dunia sedang diramaikan oleh perkembangan telekomunikasi, terutama melalui kemunculan telegraf elektromagnetik. Untuk memenuhi tuntutan ekonomi yang berkaitan dengan kemudahan telekomunikasi pemerintah Belanda, Raja Willem menyetujui pembangunan telegraf di Hindia Belanda.

Perubahan yang kemudian terjadi membawa pengaruh terhadap industri gula Hindia Belanda yang sudah eksis dan berkembang sejak era kekuasaan VOC di Hindia Belanda. Industri gula adalah salah satu industri penting dengan harga jual produksi terbilang tinggi di pasaran internasional. Hal ini terbukti dari undang-undang yang kali pertama dikeluarkan pemerintah Belanda pada 1870, yakni Undang-Undang Agraria yang mengatur tentang pertanahan dan Undang-Undang Gula yang mengatur tentang industri gula secara lebih spesifik.

Salah satu ilmuwan yang kemudian melakukan kajian tentang industri gula pada masa pemerintahan Kolonial Hindia Belanda adalah Julius Herman Boeke. Ia melihat sistem ekonomi yang diterapkan dalam usaha pertanian

6 Simbolon, *op.cit.*, hlm. 161-162.

masyarakat—yang awalnya ditanami padi dan berikutnya menjadi perkebunan tebu—yang sudah berumur ratusan tahun itu menjadi tumpang tindih ketika disandingkan dengan sistem liberal yang baru diterapkan, dan hubungan kedua sistem itu menjadi semakin rumit. Boeke menyebutnya sebagai paham "dualisme ekonomi". Menurutnya[7], kapitalisme di Jawa berbeda dengan kapitalisme di Eropa karena kapitalisme Jawa berlawanan dengan perkembangan di Barat lantaran ia tidak berfungsi sebagai kekuatan kreatif yang dapat memberikan pengaruh dalam memperkokoh dan meningkatkan perkembangan teknologi dan ekonomi massa yang luas. Sebagai akibatnya, penduduk yang utamanya bergantung pada hasil pertanian menghadapi kemacetan dalam memajukan ekonominya. Inilah yang menjadi perbedaan mendasar antara industri Jawa yang bersifat tradisional dengan industri modern.[8] Hal ini yang kemudian diterangkan oleh Boeke bahwa masyarakat desa pada negara-negara di belahan dunia timur memiliki karakteristik khas yang tidak dapat dijelaskan dengan dalil-dalil teori ekonomi klasik. Mereka memiliki sistem kehidupan yang berlandaskan dasar komunal dan tidak berorientasi pada hal-hal atau

7 Husken, 1998. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman,* hlm. 174-175.

8 Dalam Industri tradisional, terdapat tingkat pembagian kerja, yakni berdasarkan keterampilan para pekerja dan diferensiasi dalam proses produksi (meski masih sangat rendah). Selain itu, jumlah tenaga yang diserap tiap unit perusahaan sangat kecil. Selanjutnya dari segi manajemen, garis-garis pemisah antara tugas-tugas yang dikaitkan dengan kelangsungan perusahaan (produksi, pencarian, bahan baku, pemasaran, dan administrasi) pun tidak begitu tegas.Weber dalam Effendi dan Weber 1993: 8.

kebutuhan-kebutuhan yang bersifat ekonomis, tetapi lebih pada yang bersifat sosial.[9]

Paham dualisme ini kemudian digunakan Frans Husken[10] untuk melihat sebuah desa di sebelah utara Kabupaten Pati. Menurutnya, perubahan sistem pada industri gula tidak memberikan perbaikan bagi masyarakat karena petani tebu tetap ditindas oleh penguasa lokal. Sistem penguasaan ini telah berkembang jauh sebelum tahun 1870. Lagipula, perubahan sistem industri perkebunan tebu yang dibawa Belanda semakin melanggengkan posisi para elite desa. Perkebunan tebu memperkuat posisi elite desa sebagai kaum kapitalis pedesaan yang memperoleh manfaat ekonomi dari hadirnya industri yang dibawa oleh negara-negara di belahan dunia barat itu.[11]

Dengan keuntungan semakin besar bagi para elite lokal ini—yang sebelumnya memang sudah jauh lebih kuat lantaran kombinasi kekuasaan politik dan penguasaaan tanah selama bertahun-tahun—kedudukan ekonomi mereka pun semakin terkonsolidasi.[12] Perubahan industri gula di desa tidak menimbulkan involusi pertanian, tetapi justru menyuburkan kapitalisasi pedesaan dan diferensiasi status kaya-miskin yang semakin lebar.

Namun demikian, ada pula kemungkinan terjadinya peristiwa involusi pertanian. Hal ini dapat ditemukan dari

9 Boeke (1910) dalam Husken. 1998. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman,* hlm. 27.

10 Husken, *loc.cit.,* hlm. 27.

11 Wasino. 2008. *Kapitalisme Bumi Putra,* hlm. 6.

12 Husken, *op.cit.,* hlm. 346.

penelitian Clifford Geertz, karena menurutnya industri gula melalui perkebunan tebu menimbulkan fenomena kemandekan desa-desa di Jawa disebabkan adanya industrialisasi pedesaan (pabrik gula) dengan mengusung paham "involusi pertanian". Geertz[13] dalam konteks ini memahami involusi sebagai kemandekan atau kemacetan pada pola pertanian, karena kemudian dapat dilihat tidak ada kemajuan yang hakiki. Kalaupun ada, pergerakan tersebut tidak menghasilkan kemajuan, seperti yang bisa dihasilkan oleh suatu "pergerakan" pada umumnya—terutama bila bertambahnya jumlah penduduk juga turut dijadikan dasar penilaian kemajuan. Pada kenyataannya, ketidakseimbangan hasil pertanian menjadi inti dari involusi pertanian karena kenaikan jumlah penduduk dan ketidakseimbangan yang tercipta justru mengurangi produktivitas para pekerja. Hal ini mendorong dilakukannya pembagian rezeki dengan menerapkan pembagian tingkat nafkah bagi penduduk berpenghasilan rendah. Dengan kata lain, involusi mencerminkan "pertumbuhan ke dalam" dan terjadinya peningkatan kemiskinan, karenanya hal tersebut tidak dinilai sebagai "perkembangan yang berkualitas".[14]

Sementara itu, ada kajian lain mengenai industri gula di Mangkunegaran yang dipaparkan oleh Wasino, guru besar Ilmu Sejarah Universitas Negeri Semarang. Wasino[15] meneliti perubahan masyarakat Mangkunegaran dan melihat pembangunan pabrik gula (Colomadu dan Tasikmadu) di

13 Geertz. 1983. *Involusi Pertanian,* hlm. xxiii.

14 Geertz dalam Effendi dan Weber. 1993. *Industrialisasi Pedesaan,* hlm. 3.

15 Wasino, *op.cit.,* hlm. 6.

Mangkunegaran sebagai suatu proses kapitalisme priayi.[16] Usaha tersebut dijalankan pihak Mangkunegaran dan pembangunan pabrik diiringi perluasan perkebunan tebu di sekitar daerah Mangkunegaran. Adanya pembangunan pabrik dan perkebunan tebu tidak banyak membawa perubahan pada bentuk fisik dan tataran pemerintah.[17] Sementara itu, pembangunan tersebut justru meningkatkan perekonomian warga desa di sekitarnya karena pabrik-pabrik tersebut menyediakan lapangan kerja yang lebih luas bagi mereka.[18]

Di balik kegiatan ekonomi tersebut, terjadi perubahan sosial politik lokal kehidupan masyarakat Mangkunegaran ke arah yang lebih dinamis. Perubahan tanah raja menjadi tanah komunal membuat warga desa lebih aktif berpartisipasi dalam proses perkebunan tebu. Industri gula juga telah membawa perbaikan pada sistem pendidikan dan kesehatan bagi mereka. Meskipun demikian, industri gula juga membawa dampak negatif di masyarakat, seperti munculnya pencurian, penggunaan candu, dan terbukanya kanal-kanal prostitusi. Hal tersebut menunjukkan bahwa ekonomi desa berkaitan erat dengan perkebunan tebu.

Kajian ini juga mematahkan argumen Geertz tentang involusi pertanian dan *shared property*. Menurut Wasino, kedua hal tersebut tidak terbukti terjadi di wilayah penghasil tebu di Mangkunegaran, karena tanah di area itu dikuasai oleh desa dan pemerintahan Mangkunegaran, alias bukan dikuasai

16 Wasino, *loc.cit.*, hlm. 373-374
17 Wasino, *loc.cit.*, hlm. 376.
18 Wasino, *loc.cit.*, hlm. 380.

per individu.[19] Alasan utama Wasino adalah bahwasannya keberadaan perkebunan gula tersebut tidak membuat masyarakat mengalami kelaparan karena produktivitas lahan pangan tetap terjaga.[20]

Kajian-kajian di atas melihat industri gula secara eksternal, dan masing-masing kajian memiliki hasil berbeda. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan eksternal tersebut belum mampu menangkap dan memahami secara utuh fenomena industri gula pada masa pemerintah kolonial Belanda. Salah satu cara untuk membantu menyempurnakan pemahaman tentang industri gula pada masa pemerintah kolonial Belanda adalah dengan melihat industri gula secara internal, yakni langsung dilakukan dari dalam pemerintah kolonial itu sendiri. Untuk lebih mudahnya, hal ini dapat dilakukan dengan melihat dan menganalisis kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah kolonial Belanda pada masa diterapkannya sistem liberal tersebut untuk melihat posisi pemerintah kolonial dalam percaturan ekonomi Hindia Belanda.

Studi ini termasuk penelitian kualitatif dengan teknik studi historiografi. Ada dua alasan penggunaan metode

19 Kepemilikan tanah di desa-desa Mangkunegara pada 1870-an hingga awal abad ke-20 berada di tangan Mangkunegara dan penguasaannya diserahkan kepada para *bekel* melalui pejabat distrik dengan pangkat *demang*. Sejak dasawarsa kedua abad ke-20, pemerintah kolonial Belanda bekerja sama dengan praja Mangkunegara mengadakan reorganisasi agraria. Hasilnya, kepemilikan tanah berubah dari milik raja menjadi hak milik komunal desa dan hak penguasaan lahan beralih dari tangan *bekel* kepada petani pemakai tanah (*usurfuct)* atau biasa disebut *kuli kenceng*. Wasino, *loc.cit.,* hlm. 377-378.

20 Wasino, *loc.cit.,* hlm. 381.

ini. *Pertama,* penelitian menerapkan teknik studi literatur, yakni dengan mengumpulkan bahan-bahan sejarah yang kemudian diolah menggunakan pendekatan ilmu politik. *Kedua,* penelitian ini bertujuan menilai atau menguji sumber sejarah dengan teori tertentu sehingga kesimpulan akhir dapat diperoleh untuk mengetahui relevansi teori tersebut dengan kasus yang diteliti. Kelemahan-kelemahan dalam pendekatan historiografi diminimalisir oleh peneliti melalui pembandingan sumber sejarah dengan referensi lain seperti buku dan jurnal.

Alat uji atau teori yang dimaksud dalam paragraf di atas adalah teori ekonomi politik. Keberadaan ilmu ekonomi politik sendiri telah melalui proses yang panjang karena pada awalnya, ilmu ekonomi dan ilmu politik berjalan sendiri-sendiri. Perkembangan ilmu ekonomi politik tidak lepas dari gagasan John Stuart Mill dalam "*Principles of Political Economy*". Buku tersebut menjelaskan berbagai macam landasan ilmu ekonomi politik mulai dari teori nilai dan distribusi, pertukaran, produksi, tenaga kerja, peran negara, pajak, utang negara, *laizzes-faire,* dan sosialisme. Dalam perjalanannya, pendekatan ini mulai pudar dan digantikan oleh pendekatan ilmu ekonomi murni.[21]

Perbedaan antara ilmu ekonomi politik dengan ilmu ekonomi murni adalah pada dasar pandangannya tentang struktur kekuasaan dalam masyarakat. Ilmu ekonomi politik menganggap struktur kekuasaan akan memengaruhi pencapaian ekonomi, sedangkan ilmu ekonomi murni

21 Yustika. 2009. *Ekonomi Politik.*

melihat struktur kekuasaan dalam masyarakat adalah hal terberi (*given*).[22] Menurut Clark, perjalanan ilmu ekonomi politik terjadi di antara abad ke-14 dan ke-16 atau biasa disebut masa "transformasi besar" di Eropa Barat. Sistem ekonomi ini membuka peluang bagi masyarakat luas yang memiliki kemampuan baik serta jiwa wirausaha kuat, padahal sebelumnya sistem ekonomi sangat didominasi oleh negara, gereja, dan komunitas. Ide dasar dari masa transformasi ini adalah pengetahuan masyarakat yang turut berpengaruh dalam kemajuan negaranya, hal ini pula yang menjadi dasar teori ekonomi politik.[23]

Di antara abad ke-14 yang disebut masa renaisans dipelopori ilmuwan seperti Copernicus, Galileo, Bacon, dan Newton. Mereka percaya bahwa dasar dari semua masalah manusia adalah sistem institusi yang sengaja membuat manusia miskin juga otoritas tradisional dari gereja dan negara yang tidak antikritik. Karena itu, para pemikir dari tradisi renaisans memperjuangkan kebebasan individu mulai dari ranah politik, sosial, hingga pertalian dengan agama, serta kesetiaan umat terhadap agama tersebut.[24] Perjuangan mereka melahirkan ilmu pengetahuan baru yang di kemudian hari dikenal sebagai Ekonomi Politik dengan prisip ekonomi bahwa individu berhak mengejar kepentingan pribadi, yang jika terus dirunut secara rasional, hal tersebut akan

22 Yustika, *loc. cit.,* hlm. 1-2.

23 Clark. 1991. *Political Economy: A Comparative Approach,* hlm. 22-24.

24 Clark, *loc.cit.,* hlm. 22-24.

memperbaiki struktur pemerintahan yang menjadi *status quo*.[25]

Antoine de Montchrestien, seorang penulis dan ekonom Perancis (1575-1612), dalam bukunya berjudul *Traité de L'économie Politique* adalah yang memopulerkan istilah ekonomi politik dalam bahasa Perancis. Istilah tersebut digunakan dalam bahasa Inggris pada 1767 di judul buku *Inquiry into the Principles of Political Economy* oleh Sir James Steuart (1712-1780). Ilmu Ekonomi Politik mengembangkan ide dan kebijakan bagi negara untuk mendorong stimulasi kegiatan ekonomi karena pada saat itu pasar dianggap belum terlalu berkembang sehingga negara memiliki tanggung jawab untuk mengembangkan, memberi perlindungan kepada pelaku ekonomi dari adanya kompetisi, dan menyediakan pengawasan guna terciptanya produk yang bermutu.[26]

Teori ekonomi politik sendiri sebenarnya secara definitif dimaknai sebagai interelasi antara aspek, proses, dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi (produksi, investasi, penciptaan harga, perdagangan, konsumsi, dan sebagainya).[27] Untuk lebih memahaminya, perlu dilihat bahwa pendekatan ini meletakkan bidang politik secara subordinat terhadap ekonomi. Artinya, instrumen ekonomi seperti mekanisme pasar, harga, dan investasi dianalisis dengan menggunakan *setting* sistem politik pada saat diterapkannya kebijakan atas peristiwa ekonomi tersebut. Dengan kata lain, pendekatan

25 Clark, *loc.cit.,* hlm. 22-24.

26 Clark, *loc.cit.,* hlm. 22-24.

27 Caporaso dan Levine dalam Yustika, *op.cit.,* hlm. 1-*2.*

ini melihat ekonomi sebagai cara untuk melakukan tindakan (*way of acting*) dan politik menyediakan ruang untuk tindakan tersebut (*a place to act*). Ekonomi politik mempertemukan kedua bidang ekonomi dan politik yang terbatas untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Karena itu, implementasi kebijakan ekonomi politik selalu mempertimbangkan struktur kekuasaan dan sosial yang terjadi di masyarakat, khususnya pada target masyarakat yang menjadi sasaran dari kebijakan.[28]

Clark memahami ekonomi politik sebagai interaksi antara institusi pemerintah dan pasar dalam proses mencapai kepentingan individu dan masyarakat. Kedua institusi tersebut saling membutuhkan dan melengkapi kekurangan insitusi satu sama lain. Clark melihat ekonomi sebagai akibat dari adanya permintaan dan penawaran yang memiliki prinsip efisiensi, pertumbuhan modal, dan stabilitas. Di dalam kegiatan ekonomi tersebut, individu memiliki kebebasan menggunakan sumber daya yang mereka miliki, menentukan pilihan kebutuhan, menentukan tempat investasi, hingga gaya hidupnya. Tidak semua kebebasan atau kebutuhan dari individu harus dipenuhi lantaran ada benturan dengan kebutuhan individu lain, terutama mempertimbangkan sumber daya yang terbatas dan karenanya harus digunakan seefisien mungkin.[29]

Ilmuwan lain yang memiliki konsep mengenai ilmu ekonomi politik adalah James Caporaso dan Paul Levine.

---

28 Caporaso dan Levine dalam Yustika, *loc.cit.*, hlm. 1-2.

29 Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai konsep ekonomi politik Clark dapat dibaca melalui buku *Political Economy: A Comparative Approach* terbit pada 1991, hlm. 6-20.

Mereka melihat ilmu ekonomi politik sebagai sebuah metode untuk memahami fenomena ekonomi yang ada, bahwa di dalam kegiatan ekonomi terdapat faktor-faktor yang bersifat sosial dan politis. Ilmu ekonomi politik melihat kegiatan ekonomi sebagai suatu fenomena tersendiri yang memiliki wilayah, tempat, lembaga, waktu, dan himpunan yang terdiri dari hubungan beberapa orang yang tidak bersifat politis dan tidak bersifat kekerabatan.[30] Dengan kata lain, mereka memandang ekonomi sebagai institusi yang memiliki sifat-sifat sosial dan historis khusus.[31]

Keberadaan perekonomian dengan institusi dan realitas sendiri bertujuan untuk memudahkan aktor ekonomi dalam mengakumulasi kapital dan menumbuhkan kegiatan ekonomi.[32] Hal ini terjadi karena para aktor ekonomi memiliki pemikiran yang kompleks dan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Adam Smith melihat akumulasi kapital ini sebagai pembenaran utama bagi pasar yang dapat meregulasi dirinya sendiri. Akumulasi kapital biasanya menjadi kumpulan dari kepentingan pribadi dari masing-masing aktor dalam pasar yang nantinya akan mendorong semua individu untuk memaksimalkan pendapatan nasional. Pemikiran Adam Smith mengenai perekonomian ini diteruskan Karl Marx dan Friedrich Engels dalam "*The Communist Manifesto*" dan oleh Joseph Schumpeter di abad ke-20. Para pemikir klasik ini sepakat melihat ekonomi sebagai institusi yang mampu

30 Caporaso dan Levine. 2008, *Teori-teori Ekonomi Politik,* hlm. 55.

31 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 55.

32 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 61.

mendorong manusia melakukan hal-hal tertentu dan ilmu ekonomi dilihatnya sebagai suatu kajian untuk menemukan logika di balik tindakan manusia dalam pengorganisasian dan pencapaian tujuan masing-masing.[33] Logika dasar dari pendekatan ini adalah adanya pasar yang dapat meregulasi dirinya sendiri, yakni sebuah wilayah di mana hubungan kontrak dibuat oleh pemilik properti (termasuk yang memiliki kemampuan kerja atau buruh) dengan para pemilik sarana produksi.[34]

Senada dengan Clark, Caporaso, dan Levine berpendapat bahwa perlu adanya campur tangan negara dalam proses ekonomi, salah satu caranya adalah dengan mengeluarkan regulasi atau kebijakan. Hal ini dilatarbelakangi peranan pasar, dalam hal ini pasar dianggap tidak netral dan paling efisien dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi. Untuk menjelaskan mekanisme pasar ini, kita tidak dapat hanya melihat dari sisi ekonomi saja, karena pada mekanisme pasar ada kekuatan-kekuatan yang saling bersaing di belakang pasar.[35] Kebijakan di sini dilihat sebagai bagaimana pemerintah atau *policy makers* menyusun mekanisme yang memungkinkan seluruh partisipan di pasar untuk dapat berbagi informasi yang pada akhirnya menghasilkan kesepakatan. Regulasi tersebut menjadi landasan terciptanya ruang negosiasi dalam pasar, misalnya, antara buruh dengan pemilik modal dalam penentuan upah minimum.[36]

33 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 62.
34 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 62.
35 Yustika, *op.cit.*,, hlm. 12.
36 Yustika, *loc.cit.*, hlm. 12.

Dalam ekonomi politik, yang menjadi persoalan bukan *sumber daya* semata, melainkan juga insentif, bahwa untuk memperoleh insentif maksimal diperlukan informasi yang lengkap dalam sebuah transaksi. Hal ini menjadi kelemahan dalam sistem pasar yang ada karena pada kenyataannya pasar tidak dapat memberikan informasi yang lengkap bagi semua pihak. Keterbatasan pasar tersebut diharapkan dapat diatasi melalui regulasi.[37] Regulasi atau kebijakan dilihat dari sudut ekonomi, bukan dari sudut pemerintahan pada umumnya. Karena kebijakan publik adalah instrumen pemerintah bukan hanya dalam arti *government* (aparatur negara) melainkan juga *governance* yang meliputi swasta dan *civil society*.[38] Dengan demikian, tujuan dari regulasi tersebut adalah untuk mengatur, membatasi, dan menganalisis suatu keadaan, bahkan menjadi pedoman dari pemerintah dan *policy makers* sendiri.[39]

Perjalanan industri sendiri tidak semudah kelihatannya. Ada banyak dimensi yang harus diperhatikan, utamanya terkait dua struktur dari proses ekonomi tersebut[40]: *pertama,* kekuatan produksi material pabrik dan perlengkapan (atau modal), sumber-sumber daya alam (disebut tanah oleh para ekonom klasik), dan teknologi. Teknologi menentukan hubungan produksi yang bersifat teknis sehingga proporsi

37 Yustika, *loc.cit.*,, hlm. 12.

38 Suharto, Edi. 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik.* Bandung: Alfabeta.

39 Colebatch, K. H. 2005. *Policy Analysis, Policy Practice and Political Sciene.* Dari "Australian Journal of Public Administration Vol. 64 *Issues* 3, hlm. 14-23, September 2005.

40 Yustika, *op.cit.*, hlm. 11.

bahan mentah, mesin, dan tenaga kerja bisa dialokasikan dengan biaya yang paling minimal; *kedua,* relasi produksi-produksi manusia, seperti hubungan antara pekerja dan pemilik modal atau antara pekerja dan manajer.

Teori ekonomi politik mengandung elemen material-teknis dan hubungan manusia, yang dapat mendukung satu sama lain. Dalam proses sosial tersebut diperlukan pendekatan ekonomi politik untuk dapat menganalisis persoalan secara lebih tajam. Karena jika hanya menggunakan pendekatan ekonomi, kita akan terjebak pada produksi material saja dan cenderung mengabaikan hal-hal sosial yang ada.[41] Ekonomi politik dianggap sebagai cabang dari ilmu sosial yang dapat menerangkan dengan tepat permasalahan manusia tentang ketersediaan sumber daya ekonomi yang terbatas; bukan hanya soal negara, melainkan juga soal tingkat terendah dalam komunitas, seperti tempat kerja ataupun keluarga.[42] Masing-masing individu memiliki kepentingan untuk memperoleh kebutuhannya, tetapi sumber daya alam terbatas dan tidak berbanding lurus dengan jumlah kebutuhan. Di sini pendekatan ekonomi murni tidak dapat menjelaskan secara detail faktor-faktor nonekonomis dalam proses produksi sehingga pendekatan ekonomi politik menjadi relevan untuk menjelaskan permasalahan yang ada.[43]

---

41 Yustika, *op.cit.*, hlm. 11.

42 Epstein, Gil. S. 2006. *The Political Economy of Population Economics.* Dari "Journal of Population Economics" Vol. 19 No. 2 (Juni 2006): Springer. Diunduh pada Rabu, 27 Maret 2013. Pukul 22:41. Diunduh melalui tautan http://www.jstor.org/stable/2ooo8009

43 Yustika, o*p.cit.* hlm. 11.

Untuk lebih memahami ilmu ekonomi politik, ada baiknya kita melihat tiga pendekatan yang umum digunakan berkaitan dengan ilmu tersebut. Sebenarnya, ada empat pendekatan yang dikenal dalam ilmu ini, tetapi dalam kajian ini peneliti hanya menggunakan tiga di antaranya: pendekatan klasik, Marxian, dan Keynesian.

Dalam Caporaso dan Levine[44] dijelaskan bahwa pendekatan klasik lahir pada pertengahan abad ke-18, tepatnya ketika kaum fisiokrat, aliran yang berpandangan bahwa sumber kekayaan negara dan masyarakat bertumpu pada sumber daya alam, memerintah hingga abad ke-19, yakni pada momentum kematian Marx di tahun 1883. Pada awalnya, ekonom klasik melihat adanya perubahan hubungan antara kegiatan politik dengan kegiatan nonpolitik yang oleh mereka didefinisikan lebih luas, sebagai pemenuhan kebutuhan pribadi.

Adam Smith memiliki argumennya sendiri untuk memperkuat kebangkitan masyarakat atau yang biasa dikenal dengan munculnya istilah *masyarakat sipil* ini. Menurutnya, kebangkitan masyarakat sipil adalah dampak dari perilaku individu dalam mencari laba dan bukan dari akibat suatu perencanaan atau program yang dibuat dan disusun oleh kewenangan publik dalam bentuk apa pun.[45] Marx juga

---

44 Caporaso dan Levine, *op.cit.,* hlm. 76.

45 Busch, Lawrence, dan Arunas Juska. *Beyond Political Economy: Actor Networks and The Globalization of Agreiculture.* Dari "Review International Political Economy" Vol. 4 No. 4 (terbitan edisi Musim Dingin, 1997): Taylor and Francis, Ltd. Halaman 690. Diunduh pada Rabu, 27 Maret 2013 pukul 21:53 melalui tautan http://www.jstor.org/stable/4177248.

mengamini hal tersebut dengan melihat lebih spesifik pada perubahan metode produksi, hubungan sosial, dan gaya hidup yang semua itu adalah akibat dari kegiatan pencarian laba oleh seorang individu yang tidak disengaja. Redefinisi yang dilakukan para ekonom klasik memiliki dampak beruntun, mulai dari kehidupan sosial, ekonomi, dan politik. Redefinisi ini juga telah membawa banyak perubahan cara pandang terhadap masyarakat dan posisi negara, khususnya dalam kegiatan ekonomi.[46]

Menurut para ekonom klasik, ekonomi politik adalah sebuah sistem pemenuhan kebutuhan pribadi yang terdiri dari beberapa perilaku pribadi yang independen.[47] Asumsi tersebut dilihat dari kegiatan ekonomi yang berkembang tidak hanya dalam lingkup keluarga, tetapi dalam lingkup yang lebih luas, misalnya pada lingkup pabrik. Dahulu orang bekerja hanya untuk memenuhi kebutuhan dirinya dan keluarganya, tetapi kini dalam lingkup yang lebih besar (pabrik), orang bekerja untuk mendapatkan sejumlah imbalan yang akan digunakan demi mencukupi kebutuhan dirinya.

Dalam konteks ini, masyarakat sipil dipahami tidak hanya sebagai sebuah sistem pemenuhan pribadi yang tidak lagi terikat oleh keluarga maupun negara, tetapi juga dilandasi dari kepentingan pribadi, di mana masing-masing pribadi memiliki tujuan untuk dirinya sendiri dan karena itu segala sesuatu yang berada di luar dirinya tidak dianggap

46 Caporaso dan Levine, *op.cit.,* hlm. 76.
47 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 76.

penting.[48] Dengan tercapainya kebutuhan pribadi, secara tidak langsung kebutuhan publik akan tercapai. Smith dan Marx[49] menjelaskan bahwasanya ketika individu (pengusaha) mendapatkan laba, tidak semua laba atau modal tersebut akan dihabiskan, tetapi keduanya akan digunakan untuk investasi pada sektor lain.

Smith menjelaskan, seseorang berinvestasi tidak secara asal saja, tetapi dituntun oleh *invisible hand*, yakni keadaan-keadaan yang ada di pasar. Investasi yang telah dilakukan berkembang dan menjadi pasar bebas yang menembus ruang dan batas. Pasar bebas ini memberikan keleluasaan bagi pelaku pasar untuk memaksimalkan kemampuan mereka. Dengan begitu, akan banyak individu-individu yang dapat mencapai kebutuhannya, dan hal ini semakin lama akan menggelinding hingga titik ketika kepentingan publik akan terpenuhi. Dengan kata lain, aliran klasik beranggapan kepentingan publik berasal dari kepentingan individu. Dalam sistem pasar diasumsikan bahwa setiap orang memiliki peran ganda, yakni sebagai penjual sekaligus pembeli. Dengan kemampuan pasar yang demikian, peran negara menjadi minim. Aliran klasik ini memiliki argumen bahwa perekonomian pasar swasta ialah cara terbaik untuk mencapai kepentingan publik.[50]

Pandangan klasik berpegang pada pendapat Thomas Jefferson[51]: *that government is best which governs least.* Kalimat

48 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 80.
49 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 80
50 Caporaso dan Levine, *op.cit.,* hlm. 99.
51 Clark, *op.cit.,* hlm. 106.

ini menunjukan bahwa aliran klasik tidak menginginkan negara terlalu banyak ikut campur dalam kegiatan individu, khususnya dalam kegiatan ekonomi. Negara hanya akan bertindak sebagai "penjaga malam" dalam menjalankan perlindungan hukum demi *private property* dan hak-hak sipil terdistribusikan kepada seluruh warga negara. Argumen selanjutnya dari aliran klasik adalah bahwa kegagalan pasar terjadi akibat intervensi pemerintah dan hal tersebut akan hilang jika pemerintah dibatasi pada perannya sebagai "penjaga malam". Misalnya, kekuatan pasar dan organisasi buruh dibatasi oleh pemerintah melalui regulasi, lisensi, dan tarif terhadap barang-barang impor. Demikian halnya instabilitas pasar yang dilihat sebagai kesalahan dari kegiatan pemerintah dalam memanipulasi aktivitas kegiatan ekonomi melalui pelaksanaan kebijakan moneter dan fiskal.[52] Intervensi pemerintah sama saja seperti suatu otoritas eksternal yang membebani keotonomian individu.[53]

Dalam Yustika[54], dijelaskan bahwa negara diharapkan melakukan intervensi lain di luar mencampuri kegiatan ekonomi. *Pertama,* yakni dengan melindungi masyarakat dari kekerasan dan invasi kelompok masyarakat bebas lainnya. *Kedua,* dengan menjaga setiap anggota masyarakat dari praktik berbagai bentuk ketidakadilan dan operasi dari anggota masyarakat lainnya. *Ketiga,* dengan menegakkan dan merawat pekerjaan-pekerjaan publik dan lembaga publik.

52 Clark, *loc.cit.*, hlm. 107.
53 Clark, *loc.cit.*, hlm. 107.
54 Yustika, *op.cit.*, hlm. 28.

Pendekatan klasik memberikan kewenangan penuh kepada pasar untuk menggerakkan dan mengartikulasikan kegiatan ekonomi, sedangkan negara mengurusi persoalan yang berada di luar bidang ekonomi.

Selanjutnya, adalah pendekatan ekonomi politik Marxian. Marx melihat perkembangan sistem ekonomi yang timpang dari waktu ke waktu. Pada zaman lampau, keuntungan banyak dinikmati oleh para pemilik budak, seterusnya terjadi pada zaman feodal, keuntungan hanya dinikmati para tuan tanah, dan pada zaman kapitalis keuntungan banyak dinikmati oleh para pemilik modal.[55] Marx melihat sistem kapitalis ialah produksi yang berbasis industri. Istilah yang sangat terkenal dari masa ini adalah kaum *proletar* dan *borjuis*.[56] Pasar, dalam aliran Marxian, tidak berjalan atas kehendak individu sepenuhnya. Dalam kegiatan pasar, individu memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan secara independen. Namun, di balik sifat pilihan itu, ada sebuah sistem reproduksi obyektif yang secara tidak langsung menuntun individu untuk membuat pilihan-pilihan tertentu dan sesuai dengan struktur reproduksi tersebut.[57]

Pilihan yang dibuat individu tidak serta-merta hanya diperuntukkan mencapai kepuasan, seperti yang diungkapkan pendekatan neoklasik. Biasanya ada beberapa faktor yang memengaruhi pilihan tersebut, yakni: 1. Kepentingan

55 Yustika, *op.cit.*, hlm. 38.

56 Proletar adalah istilah untuk kaum pekerja yang tidak memiliki modal dan tanah, sedangkan borjuis adalah kaum yang memiliki segalanya (tanah dan modal) (Jones, 2009).

57 Caporaso dan Levine, *op.cit.,* hlm. 125.

muncul dari adanya struktur produksi; 2. Kepentingan pribadi dari seorang individu dapat diketahui dengan melihat kelas mana individu itu berada; 3. Kepentingan kelas yang satu akan bertentangan dengan kelas yang lain; 4. Kepentingan kelas yang terbentuk dalam sistem produksi akan menjadi kepentingan politik, yakni pertarungan untuk memperebutkan kekuasaan negara.[58] Adanya pembagian kelas menurut Marx adalah wujud kritik dari pendekatan klasik. Lebih lanjut, Marx menjelaskan bahwa pasar bukan sarana memaksimalkan kesejahteraan individu, melainkan sarana memfasilitasi para kapitalis untuk merampas nilai surplus dan mengakumulasi modal.[59]

Lantaran ketimpangan yang ada dalam sistem kapitalis, Marx melihat sistem sosialis yang meletakkan faktor-faktor produksi di bawah kontrol negara sebagai jalan keluar dari permasalahan yang ada.[60] Negara memiliki tugas mempertahankan tatanan sosial (dan kesatuan sosial) ketika kondisi dari orang-orang dalam tatanan itu mengalami pertentangan secara fundamental satu sama lain.[61] Konsep teori negara Marx juga dapat dilihat dalam tulisan Engels berjudul *The Origin of Family, Private Property, and the State* (1984) yang kemudian dikutip Lenin (1932) dan menjadi dasar perjuangannya:

> *"Negara ... bukanlah sebuah kekuasaan yang dipaksakan kepada masyarakat dari luar ... melainkan akibat dari*

58 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 129-130.
59 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 131.
60 Yustika, *op.cit.*, hlm. 40.
61 Caporaso dan Levine, *op.cit.,* hlm. 172.

perkembangan masyarakat itu sendiri pada tahap tertentu. Terbentuknya negara adalah sebuah pengakuan bahwa sebuah masyarakat telah mengalami kontradiksi yang sulit diuraikan dalam dirinya sendiri, bahwa masyarakat itu telah pecah karena pertentangan-pertentangan yang tidak bisa didamaikan dan masyarakat itu sendiri tidak mampu menyelesaikan pertentangan-pertentangan itu. Namun, agar pertentangan-pertentangan ini, kelas-kelas yang memiliki kepentingan ekonomi yang berbeda-beda ini, tidak menghancurkan diri mereka sendiri maupun masyarakat karena pertarungan yang tidak ada gunanya, maka diperlukan sebuah kekuasan yang lebih tinggi daripada masyarakat, yaitu yang tujuannya adalah untuk mengurangi konflik dan menjaga agar konflik itu tidak merusak "ketertiban". Kekuasaan yang lebih tinggi ini berasal dari masyarakat sendiri, tapi diletakkan lebih tinggi dari masyarakat dan makin lama menjadi makin terpisah dari masyarakat. Kekuasaan ini adalah negara."[62]

Karenanya, negara dipandang memiliki peran sentral yang kuat dalam kegiatan ekonomi dan pasar. Semua kegiatan ekonomi, termasuk investasi dan keputusan produksi, diatur secara terpusat oleh negara bukan berdasarkan perspektif kapitalis. Selain itu, negara merencanakan target tingkat pertumbuhan ekonomi nasional dan perangkat yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan tersebut, termasuk pula dalam mendesain dan mengimplementasikan seluruh kebutuhan warga negara berdasarkan sumber daya yang dimiliki berbasis tindakan kolektif sehingga negara tidak hanya sebagai agen yang

62 Dikutip dalam Lenin 1932:8 dalam Caporaso dan Levine 2008, hlm. 172-173.

mengalokasikan dan memfasilitasi kegiatan ekonomi, tetapi juga sebagai pelaku aktivitas ekonomi itu sendiri.[63]

Ada tiga fungsi negara dalam pemahaman sosialisme[64]: *pertama,* berusaha memperkuat sosialisme dengan cara menekan kaum borjuis untuk memperbaiki kapitalisme; *kedua,* memperkenalkan kebutuhan kesejahteraan melalui rencana ekonomi dan koordinasi kegiatan sektor industri yang luas dan wilayah negara; *ketiga,* memperkenalkan koperasi (*cooperation)* untuk membantu perkembangan kesejahteraan sosial antara warga negara.

Sistem ekonomi sosialis memiliki dua prinsip dasar dalam pelaksanannya; *pertama,* negara menyiapkan seluruh regulasi yang diperlukan untuk menggerakkan kegiatan ekonomi, seperti investasi, dari mulai proses perencanaan, operasional, pengawasan, sampai ke evaluasi; *kedua,* pelaku ekonomi tidak membuat kesepakatan dengan pelaku ekonomi lainnya, tetapi pelaku ekonomi membuat kontrak dengan negara sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.[65] Dengan pandangan demikian, model pembangunan di bawah sistem sosialis lebih stabil, rasional, berdasarkan prioritas dan kebutuhan nasional, lebih adil, dan tidak boros dibandingkan sistem ekonomi kapitalis.[66] Hal ini dapat kita buktikan terjadi pada negara-negara yang selama ini menganut paham sosialisme dalam

63 Yustika, *op.cit.,* hlm. 40.
64 Clark, *op.cit.,* hlm. 112.
65 Clark, *loc.cit.,* hlm. 112.
66 Jaffee. 1998, hlm. 121.

kegiatan ekonominya, seperti negara-negara Eropa Timur sebelum dekade 1990-an dan Kuba.[67]

Terakhir, adalah pendekatan ekonomi politik Keynesian yang hadir guna melancarkan kritik terhadap pendekatan klasik dan neoklasik yang melihat pasar dapat meregulasi dirinya sendiri tanpa adanya aturan dan campur tangan pemerintah. Menurut Keynesian, di dalam proses reproduksi dan pertumbuhan sistem kapitalis terkandung proses-proses yang tidak stabil. Proses-proses yang tidak stabil ini meragukan pemahaman target pasar tentang kemampuan pasar yang mampu meregulasi dirinya sendiri.[68] Nihilnya intervensi pemerintah dalam kegiatan ekonomi akan menyebabkan eksploitasi terhadap beberapa sumber daya produktif masyarakat.[69]

Instabilitas dapat terjadi dalam sistem kapitalis karena proses-proses dalam perekonomian (seperti pergerakan *output*, investasi, lapangan pekerjaan, dan harga) cenderung saling menguatkan, atau yang dikenal dengan istilah kumulatif.[70] Jika terjadi peningkatan atau penurunan di awal produksi, maka hal ini berdampak pada peningkatan atau penurunan lebih lanjut sehingga akan menimbulkan ketidakstabilan produksi pada level yang lebih tinggi ataupun yang lebih rendah.[71] Hal ini diperkuat Marx. Menurutnya, sistem ekonomi kapitalis cenderung mengalami krisis yang akan

67 Yustika, *op.cit.,* hlm. 42.
68 Caporaso dan Levine, *op.cit.,* hlm. 239-240.
69 Caporaso dalam Yustika, *op.cit.,* hlm. 31.
70 Caporaso dan Levine, *op.cit.,* hlm. 244.
71 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 252.

mengakibatkan pengangguran dalam skala besar dan pasar produk akan gagal untuk menyalurkan keseluruhan kapasitas produk yang ada, terutama dalam bentuk peralatan kapital.[72]

Namun, berselang kurang dari dua dekade, sistem ini tidak lagi populer dan kehilangan pamor. Sistem ekonomi kapitalis yang bekerja tanpa regulasi ini terbukti adalah gagasan yang paling tidak kreatif dalam sejarah pemikiran ekonomi yang pernah ada, karena sistem ini melupakan sifat individu yang multifaset. Artinya, pendekatan klasik dan neoklasik mengabaikan penyimpangan individu yang ada sehingga tidak ada batasan yang jelas untuk mengatur penyimpangan tersebut. Hal inilah yang membuat sistem ini rapuh.[73]

Kealpaan terhadap penyimpangan individu dalam sistem kapitalis membuat "kanibalisme ekonomi" tidak terhindarkan; yang kaya menjadi semakin kaya dan dominan, sedangkan yang miskin bertambah miskin. Pendekatan Keynesian melihat bahwa kegagalan pembelian dalam pasar pasti akan terjadi, ketika penyimpangan pendapatan semakin melebar dan penawaran di pasar semakin tinggi, sedangkan pembelian menurun. Pada kondisi seperti itu, ketidakseimbangan penawaran tidak bisa dihindarkan dan akan menjadi masalah sistemik. Pada situasi kegagalan pasar semacam ini, peran negara sangat dibutuhkan. Keynesian percaya "obat" dari resesi atau kegagalan pasar adalah dengan penambahan pengeluaran pemerintah untuk membantu pengeluaran

72 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 240.

73 Yustika. 2011, *op.cit.*, hlm. 34.

yang tidak mencukupi dari konsumen dan pengusaha.[74] Ia menambahkan, pengeluaran pemerintah itu akan sangat efektif ketika pembiayaan itu tidak hanya digunakan untuk membiayai pinjaman dan pajak, karena pajak dapat menekan pengeluaran pribadi.[75]

Dengan sistem yang ada, negara dapat menjadi penolong dengan memberikan advokasi adanya intervensi pemerintah untuk mengatasi krisis ekonomi dan mempromosikan kesinambungan ekonomi.[76] Keynes pun menganjurkan adanya manipulasi permintaan agregat yang pada akhirnya dapat mendorong investasi dan penyerapan tenaga kerja. Pemerintah dapat melancarkan strategi berupa penetapan kebijakan pajak, pengaturan pengeluaran pemerintah, dan distribusi pendapatan.[77] Untuk menjamin langkah penyelamatan tersebut, Keynes memberi syarat supaya negara memiliki kemampuan manajerial yang kompeten. Hal ini untuk menghindari negara agar tidak ikut terjebak dalam pusaran kegagalan pasar.[78]

Negara berperan mewujudkan kondisi makroekonomi yang diperlukan agar upaya yang dilakukan individu dalam mengejar kepentingan pribadi tidak membawa dampak negatif.[79] Caranya, negara memanfaatkan kewenangan dan kekuasaan untuk membuat permintaan agregat, memperkuat

74 Clark, *op.cit.,* hlm. 93.
75 Clark, *loc.cit.,* hlm. 93.
76 Yustika, *op.cit.,* hlm. 36.
77 Yustika, *loc.cit.,* hlm. 36.
78 Yustika, *loc.cit.,* hlm. 37.
79 Caporaso dan Levine, *op.cit.,* hlm. 286.

sektor keuangan, dan mendukung stabilitas harga dan sebagian besar dari hal-hal itu dilakukan melalui kebijakan fiskal pemerintah.[80]

Dengan demikian, kita dapat melihat bahwa ekonomi dilihat sebagai arena dan politik sebagai ruang untuk melakukan tindakan oleh para pelaku pasar atau aktor-aktor yang bermain dalam proses ekonomi, termasuk pemerintah, karena pemerintah punya kepentingan dalam kegiatan ekonomi yang ada. Ekonomi politik adalah suatu ilmu yang melihat proses ekonomi tidak hanya semata-mata didedah melalui masalah material (produksi dan reproduksi), tetapi di dalamnya terdapat pula proses-proses sosial yang melibatkan faktor yang lebih luas daripada kegiatan ekonomi itu sendiri, yakni berkaitan dengan politik antaraktor. Politiknya pun tidak hanya yang bersifat resmi (pemerintah), tetapi juga yang bersifat umum, seperti politik sehari-hari (*daily politics)*. Epstein menjelaskan ekonomi politik adalah relasi antaraktor yang memiliki kepentingan dalam proses ekonomi.[81]

Tiga pendekatan di atas memiliki sudut pandang berbeda dalam memahami ekonomi politik yang terjadi melalui kegiatan pasar. Pendekatan klasik melihat ekonomi politik sebagai sistem pemenuhan kebutuhan yang lebih besar dan memiliki hubungan saling ketergantungan (pembagian kerja). Pada pendekatan ini, ekonomi politik disatukan melalui kontrak pertukaran oleh individu yang berkarakter

80 Yustika, *op.cit.,* hlm. 38.
81 Epstein, 2006, op.cit.,

independen dengan individu yang memiliki properti.[82] Sementara itu, pendekatan Marxis melihat ekonomi politik sebagai sebuah ilmu yang mempelajari anatomi masyarakat sipil, dan yang dimaksud masyarakat sipil adalah masyarakat nonpolitik, pasar, atau perekonomian.[83] Terakhir, pendekatan Keynesian menegaskan bahwa kemampuan pasar untuk meregulasi dirinya sendiri juga banyak membawa kekurangan. Satu agenda penting yang diusung Keynes adalah peran pemerintah untuk menjamin nafkah warga dan menjamin adanya investasi dari mereka.[84] Untuk lebih memahami tiga pendekatan ini, berikut tabel garis besar dari masing-masing pendekatan.

Bagan 1.1
Posisi Pemerintah dalam Pendekatan Ekonomi Politik

Sifat/ Pendekatan	Pasar	Negara
Klasik	Pasar adalah akibat dari tindakan individu dalam mencari keuntungan, dan pasar memiliki kemampuan untuk meregulasi dirinya sendiri.	Peran negara sangat minim, bahkan tidak memiliki peran sama sekali.

82 Caporaso dan Levine, *op.cit.,* hlm. 541.
83 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 542.
84 Caporaso dan Levine, *loc.cit.,* hlm. 545-546.

Marxian	Pasar adalah sarana kapitalis untuk menyimpan nilai surplus dan mengakumulasi modal.	Negara memiliki peran sentral, karena negara adalah agen penyedia fasilitas dan akomodasi pasar, serta sebagai pelaku ekonomi.
Keynesian	Pasar tidak dapat meregulasi dirinya sendiri karena kegagalan pasar pasti akan terjadi. Hal ini disebabkan perilaku menyimpang individu.	Negara perlu ikut campur dalam kegiatan ekonomi, terutama dalam kegagalan pasar, dan negara dapat melakukan penawaran agregat untuk mengatasi kegagalan tersebut.

Perbedaan pandangan mengenai peran negara dalam kegiatan ekonomi adalah satu poin menarik karena negara sebagai pemegang kewenangan dan kekuasaan tertinggi dalam suatu kelompok masyarakat belum tentu dapat ikut berperan, bahkan bisa saja tidak memiliki ruang sama sekali dalam kegiatan ekonomi. Untuk melihat kebijakan-kebijakan pemerintah Hindia Belanda secara lebih intens, pendekatan ekonomi politik Keynesian digunakan sebagai pisau analisis dalam penggarapan buku ini. Tesisnya adalah bahwa negara diperlukan hadir dalam kegiatan ekonomi karena pasar tidak berjalan netral. Artinya, perbedaan besaran kapital memengaruhi kewenangan untuk memperoleh informasi;

bahwa semakin besar kapital semakin mudah pula informasi diperoleh, dan begitu pula sebaliknya. Informasi adalah syarat utama bekerjanya sistem pasar. Dengan begitu, peran negara (pemerintah) harus ada dalam kegiatan ekonomi, yang tentu perlu dibarengi dengan batas-batas tertentu.

Dalam kasus industri gula, pemerintah Hindia Belanda menempatkan Nusantara sebagai primadona karena keuntungan yang dihasilkan dari industri gula tersebut sangat besar. Namun, potensi Nusantara tidak hanya diketahui oleh bangsa Belanda saja. Banyak negara di benua Eropa, Asia, dan Amerika yang melihat potensinya. Posisi Mangkunegara sendiri bagi pemerintah Hindia Belanda adalah sebagai penyeimbang kekuatan *praja kejawen* atau *vorstenlanden* lainnya. Namun, jika Mangkunegara terlalu berkembang, tentu disinyalir bisa membahayakan pemerintah Hindia Belanda.

Sebagai sebuah aset penting, pemerintah Hindia Belanda perlu menjaga perekonomian Nusantara dan di sisi lain menjaga keseimbangan kekuatan Mangkunegara agar tetap tunduk pada Kerajaan Belanda. Kebijakan ekonomi yang dikeluarkan pemerintah Hindia Belanda memiliki arti yang lebih luas daripada hanya untuk mengatur kegiatan industri gula dan ekonomi lainnya di Nusantara. Karenanya, pendekatan Keynesian menjadi relevan serta dapat membantu melihat dan memahami fenomena pemerintah Hindia Belanda tersebut.

II

Mangkunegaran, Pasar, dan Watak Negara Kolonial Hindia Belanda Periode 1870–1930

Ada banyak dimensi untuk melihat industri gula guna memahami peranan pemerintah Hindia Belanda dalam industri tersebut di Jawa dan khususnya di Mangkunegaran. Untuk itu, juga ada sejumlah pertanyaan yang harus dijawab. Bagaimana watak pemerintah Hindia Belanda? Bagaimana profil pemerintah Mangkunegara (Mangkunegaran) dan industri gulanya? Serta, bagaimana keadaan pasar pada periode 1870-1930-an?

Melalui pemahaman terkait perubahan politik yang terjadi pada kurun waktu tersebut, karakter pemerintah kolonial Hindia Belanda bisa lebih dapat dipahami. Karenanya, dalam bab ini, akan dibahas seputar profil Mangkunegaran dilihat dari sejarah berdirinya Mangkunegaran dan proses pembangunan industri gula Mangkunegaran. Kemudian, hal tersebut akan dikaitkan dengan keadaan pasar industri

gula yang berlatar belakang keadaan atau situasi perkembangan dunia internasional, politik, serta ekonomi yang kemudian berdampak atau ikut memengaruhi industri gula Mangkunegaran.

Profil Mangkunegaran: Pemilik (Pelaku) Industri Gula Aristokrat

Selayang Pandang *Praja Mangkunegaran*

Sebagai suatu wilayah kekusaan, Mangkunegaran berbentuk praja/kerajaan kecil dan kadipaten besar.[85] Sejarah Mangkunegaran sendiri agak berbeda dengan daerah *vorstenlanden* lainnya karena martabat dari pemangku kekuasaan di Mangkunegara pada mulanya bertambah sedikit demi sedikit hingga menjadi imbangan kekuatan *vorstenlanden*. Pada 1757, setelah kesepakatan Perjanjian Salatiga[86], Susuhunan melalui perantara VOC menganugerahi gelar kepada bekas pemberontak, Mas Said atau Mangkunegara I, suatu gelar yang tingkatannya di bawah gelar putera mahkota Kasunanan. Selain gelar, Mas Said diberikan daerah *lungguh* pribadi yang tidak diwariskan kepada keturunannya.[87]

Pada 1790, ia mulai menerima subsidi dari Kumpeni[88], dan pada 1792 "tanah *lungguh*-nya" menjadi hak turun-temurun bagi generasi penerusnya, yang disepakati melalui Perjanjian

85 Wasino. 2008. *Kapitalisme Bumi Putra,* hlm. 11.
86 Wasino, *loc.cit.*, hlm. 12.
87 Larson. 1990. *Masa Menjelang Revolusi,* hlm. 18.
88 Larson, *loc.cit.*, hlm. 18.

Jaminan.[89] Hal ini sangat positif bagi Mangkunegara karena wilayahnya diakui oleh pemerintah Hindia Belanda. Wilayah Mangkunegara pada awalnya seluas 4.000 cacah atau 2.800 hektar.[90] Pada 1813, ditambah 1.000 cacah lagi, dan terakhir pada masa kekuasaan Mangkunegara II di tahun 1830 wilayah kekuasaannya bertambah 500 cacah lagi[91] sehingga keseluruhan total wilayah hingga saat ini adalah 5.500 cacah atau 3.850 hektar.[92] Pada masa itu, Mangkunegara mengakui dua kepemimpinan, yakni pemerintah Hindia Belanda dan *Susuhunan* (Kasunanan Surakarta). Seiring berjalannya waktu, pada abad ke-19, Mangkunegara berhasil lepas dari Kasunanan dan menjadi kerajaan mandiri.

Perubahan posisi Mangkunegara sebagai sebuah kerajaan mandiri sangat bermanfaat bagi Belanda dalam mengimbangi kekuatan *Susuhunan* karena Mangkunegaran memiliki *legiun*, suatu kekuatan tentara yang disegani terdiri dari seribu orang dan semakin kuat dari waktu ke waktu. Pemerintah Belanda mendukung legiun tersebut dan ikut membiayainya.[93] Kerja sama dengan Belanda ini menjadi faktor penting dalam politik kepemimpinan Mangkunegara karena semakin mengukuhkan legitimasi kepemimpinannya.

---

89 Wasino, *op.cit.,* hlm. 23.

90 Cacah atau karya merujuk pada jumlah sikep (kuli) yang terlibat dalam pengolahan lahan dari pemiliki sawah dan pekarangan dalam wilayah tertentu. Jika dihitung satu cacah/karya seluas 7.096,5 meter persegi atau sama dengan 1 bahu (3/4 hektar). Wasino, *op.cit.,* hlm. 12.

91 Larson, *op.cit.,* hlm. 18.

92 Wasino, *op.cit.,* hlm. 14.

93 Larson, *op.cit.,* hlm. 19.

Dalam penelitian ini, Mangkunegaran tidak dipahami sebagai sebuah kerajaan, tetapi sebagai pemilik dan pelaku pasar industri gula atau sebagai bangsawan yang berwirausaha. Bahwasanya, dalam perjalanan membangun dan mempertahankan industri gula tersebut, Mangkunegaran memerlukan faktor-faktor produksi, mulai dari modal, pabrik, tanah perkebunan, hingga pekerja. Mangkunegaran melakukan strategi-strategi untuk memperoleh faktor-faktor produksi.

Pembangunan Industri Gula Mangkunegaran sebagai Bentuk Keterlibatan dalam Pasar

"*Tanah ini akan saya gunakan untuk industri agar hasilnya lebih banyak sehingga bermanfaat bagi seluruh rakyat Mangkunegara, sebab pajak tanah tidak mencukupi untuk membiayai kebutuhan Mangkunegara*", demikian isi surat Mangkunegara IV kepada Residen Surakarta Tobian tertanggal 28 Maret 1871.[94] Petikan surat Mangkunegara IV tersebut menjadi dasar dimulainya kapitalisasi Mangkunegara, termasuk berdirinya industri gula.

Hal pertama yang dilakukan oleh Mangkunegara IV untuk kepentingan tersebut adalah menghapus tanah *lungguh* atau *apanage* karena sejak awal abad ke-19 tanah-tanah bangsawan Mangkunegara disewakan kepada pengusaha asing. Mangkunegara IV memulai usahanya dengan tidak memperpanjang kontrak-kontrak persewaan tanah

94 Mansveld. 1966. *Geschiedenis der Eigendommen van het Mangkoenogorosche Rijk,* hal. 24. Diterjemahkan oleh Muhammad Husodo Pringgokusumo, diakses melalui Reksa Pustaka Mangkunegara, Surakarta.

pengusaha asing yang sekiranya berakhir pada 1859/1860. Kebijakannya ini mendapat protes keras dari pihak swasta asing dan menyebutkan bahwa rencana ini bukan gagasan yang murni diusulkan oleh Mangkunegara IV, melainkan pengaruh oknum-oknum yang buta terhadap kepentingan negara dan rakyat Hindia Belanda. Pihak tertuduh ialah Residen Surakarta, Busckens. Meskipun begitu, rencana penarikan tanah tetap berjalan. Untuk mengganti tanah *lungguh* yang diambil oleh Mangkunegara IV tersebut, tunjungan berupa uang *f* 120 per tahun atau *f* 10 per bulannya diberikan kepada penghuni tanah tersebut.[95]

Alasan Mangkunegara IV membangun perkebunan tebu adalah: *pertama,* pada saat itu gula menjadi produk ekspor yang sedang naik daun baik di pasaran dalam negeri maupun internasional; *kedua,* tanaman tebu sudah biasa dibudidayakan di Surakarta, termasuk di Mangkunegaran yang pengelolaannya dilakukan oleh pengusaha asing; *ketiga,* sumber-sumber pendapatan tradisional yang berupa pajak dan persewaan tanah tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan; dan *terakhir,* untuk menunjukkan bahwa posisi *trah* Mangkunegara lebih menonjol dibandingkan *trah Praja Kejawen* lainnya seperti Kasunanan, Kasultanan, dan Pakualaman.[96] Motif lain pembangunan industri gula ini adalah untuk memperluas kebebasan yang diperoleh Mangkunegaran dari Kasunanan dan Belanda sehingga wilayah Mangkunegaran dibuat meniru cara pengusaha

95 Wasino, *op.cit.*, hlm. 37-38.
96 Wasino, *loc.cit.*, hlm. 47.

swasta Eropa, yakni dengan menerapkan sistem eksploitasi yang menguntungkan. Cara ini terbukti berhasil untuk memperoleh pengaruh lebih besar; tidak hanya terhadap raja-raja Jawa, tetapi juga terhadap Belanda.[97]

Setelah mendapat persetujuan Residen Surakarta, Nieuwenhuysen, Mangkunegara IV meminta R. Kampf, seorang berkebangsaan Jerman untuk membangun pabrik gula. Biaya pembangunan sebesar *f* 400.000 diperoleh dari pinjaman yang berasal dari keuntungan perkebunan kopi Mangkunegaran dan pinjaman dari Mayor Cina di Semarang, Be Biauw Tjwan, teman dekat Mangkunegara IV.[98] Peletakan batu pertama dilakukan pada hari Minggu, 8 Desember 1861. Di tahun selanjutnya, pabrik yang terletak di daerah Malangjiwan tersebut telah siap beroperasi dan oleh Mangkunegara IV diberi nama "Colomadu" yang berarti gunung madu.[99] Pabrik ini beroperasi menggunakan mesin-mesin uap yang harus dipesan dari Eropa.[100] Pabrik Colomadu diarahkan menjadi pabrik modern dan berorientasi jauh ke depan, bahkan ada yang menyebutnya sebagai instalasi yang telah memadai standar pabrik gula saat ini.[101]

---

97 Vincent J. H. Houben. 1986. *"The Position of The Mangkunegara Within Partioned Political Structure of Central Java"*.

98 Wasino, *op.cit.*, hlm. 48.

99 Wasino, *loc.cit.*, hlm. 49.

100 *Hoofdstuk II Opkomst der Mangkoenagorosche Cultuurbelangen*. Diterjemahkan oleh H.R Soetomo, "Bab II Timbulnya Kepentingan Tanam Perkebunan di Daerah Mangkunegaran", Perpustakaan Reksa Pustoko Istana Mangkunegaran, 2000, hlm. 19.

101 Wasino, *op.cit.*, hlm. 50.

Pabrik Colomadu adalah perusahaan pribadi Mangkunegaran sehingga kendali sepenuhnya dipegang oleh Mangkunegara IV. Namun, dalam pengelolaan sehari-hari, pabrik diserahkan kepada R. Kamp selaku manajer pabrik. Seiring perjalanan pabrik tersebut, Kamp hanya menjabat selama 8 tahun, karena pada 1870 ia digantikan oleh anaknya, G. Smith lantaran Kamp mendapat tugas lain, yakni mengurusi usaha perkebunan kopi Mangkunegaran.[102] Hal ini menunjukkan bahwa pabrik Mangkunegaran dikelola secara profesional oleh orang yang berpengalaman dari Eropa, bukan dari kalangan bangsawan seperti yang umumnya dilakukan penguasa Jawa lain.[103]

Perusahaan ini memenuhi seluruh kriteria pabrik gula yang baik, terutama adanya pengairan yang baik dan tanah yang subur. Pada 1863, di tahun pertama musim panen tebu, sekitar 95 hektar hasil perkebunan dapat dipanen. Meski cuaca tidak begitu mendukung, secara keseluruhan panen tersebut menghasilkan 3.700 kuintal gula, atau sekitar 39 kuintal per hektar luas tanah. Hal tersebut terbilang memuaskan sebagai permulaan. Semua panen tersebut kemudian dijual melalui *Cores de Vries* dan beberapa diekspor ke Singapura serta Banda Neira.[104]

Keberhasilan Colomadu menyebabkan surplus dalam manajemen pabrik sehingga keuntungan tersebut dapat

102 Bundel Arsip Perkebunan Tebu Mangkunegaran YN 992, diakses melalui Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran.

103 *Hoofdstuk II Opkomst der Mangkoenagorosche Cultuurbelangen*, *op.cit.,* hlm. 20.

104 *Hoofdstuk II Opkomst der Mangkoenagorosche Cultuurbelangen*, *loc.cit.,* hlm. 20.

digunakan untuk melunasi hutang-utang pembangunan pabrik.[105] Dampak lain dari industri gula adalah usaha tersebut dapat melengkapi sumber pendapatan tradisional Mangkunegaran, yakni pajak tanah. Sebagian keuntungan yang diperoleh digunakan oleh raja untuk membayar gaji bangsawan dan sebagai *pepanci*[106] bagi para kerabat dekatnya, sementara sebagian lainnya digunakan untuk menebus tanah *lungguh* yang belum selesai ditarik kembali.[107]

Seiring dengan keberhasilan pabrik pertama, Mangkunegara IV membangun pabrik gula kedua di Desa Sandakara, Distrik Karanganyar. Peletakan batu pertama terjadi pada 11 Juni 1871 dan pabrik selesai dibangun pada 1874 dengan nama "Tasikmadu" yang berarti lautan madu. Konon, ukuran gedung-gedungnya dibuat dalam ukuran yang tergolong mewah jika dibandingkan dengan pabrik di *Praja Kejawen* lainnya[108], dan hanya sedikit yang bisa menyamai.[109] Pabrik ini menggunakan air sebagai tenaga penggerak, sedangkan baling-baling yang menggunakan tenaga mesin uap berfungsi sebagai cadangan.[110] Tenaga uap tersebut tidak bertahan lama karena segera digantikan oleh berbagai mesin pabrik gula baru, antara lain mesin-mesin

105 Arsip Mangkunegara P. 1761.

106 Bagian yang diberikan kepada seseorang karena memang menjadi haknya; jatah gaji.

107 Mansveld. 1966. *Geschiedenis der Eigendommen van het Mangkoenogorosche Rijk*, hlm. 37 diterjemahkan oleh Muhammad Husodo Pringgokusumo, diakses melalui Reksa Pustaka Mangkunegara, Surakarta.

108 Mansveld, *loc.cit.,* hlm. 43.

109 *Hoofdstuk II Opkomst der Mangkoenagorosche Cultuurbelangen*, *op.cit.,* hlm. 21.

110 *Hoofdstuk II Opkomst der Mangkoenagorosche Cultuurbelangen*, *loc.cit.,* hlm. 21.

dengan kualifikasi *double effect* (1873), *tripple effect* (1875), dan instalasi *carbonatie* (proses pengkarbonan).[111]

Tidak ada data mengenai panen tahun pertama di Pabrik Tasikmadu. Yang ada hanya laporan dilakukannya penanaman tebu pada lahan seluas 140 hektar melalui kerja rodi. Selanjutnya, areal ini diperluas terus-menerus, begitu juga kapasitas pabrik ditingkatkan seiring dengan perluasan perkebunan.[112] Pada awalnya, hasil produksi dari Tasikmadu diangkut ke ibukota Sala hingga Semarang menggunakan *cikar*, karena belum ada jalur kereta api yang menghubungkan daerah-daerah tersebut. Kemudian, ketika sudah ada jalur kereta api Sala-Surabaya pada 1884, hasil pabrik diangkut menggunakan lori. Lori pertama dibangun pada masa pemerintahan Mangkunegara V.[113]

Pada awalnya, eksploitasi pabrik gula berjalan tidak teratur, karena hanya dapat berjalan setelah kopi memperoleh keuntungan yang mencukupi. Eksploitasi secara teratur baru bisa dilakukan setelah ada kontrak-konsinyasi (layak untuk dibayar) dengan perwakilan *Nederlansche Handels Mastschappij* (NHM-Serikat Dagang Belanda)[114] di Semarang, yang menjamin modal kerja yang diperlukan. Karena berada di bawah pengawasan Factorij atau kantor dagang Ondermening,

111 Wasino, *op.cit.,* hlm. 53.

112 *Hoofdstuk II Opkomst der Mangkoenagorosche Cultuurbelangen*, *op.cit.,* hlm. 21.

113 Wasino, *op.cit.,* hlm. 53.

114 NHM adalah perusahaan dagang Belanda yang memonopoli perdagangan di Hindia Belanda sejak masa tanam paksa. Kymell. 1992. I: hlm. 143-9 dalam van Zanden. *Ekonomi Indonesia 1800-2010: Antara Drama dan Keajaiban Pertumbuhan.* 2012, hlm. 161-162.

kerusakan alat-alat teknis dapat diperbaiki. *De Lecomotif* edisi 2 September 1881 memberitakan mengenai kedua pabrik tersebut. Katanya, "dibuat sedemikian rupa, sehingga dapat menjadi model bagi yang lain. Mangkunegara juga tidak segan-segan mengeluarkan biaya, agar dapat membangun yang paling lengkap dan menurut persyaratan terbaru. Setiap orang asing, pejabat atau swasta, yang berkunjung ke Sala, dipersilakan oleh pangeran untuk meninjau pabriknya".[115]

Sebagai pemilik industri, Mangkunegara sadar bentul tentang peran penting teknologi dalam industri. Teknologi yang digunakan menjadi salah satu gambaran besaran modal dan kekuasaan yang dimiliki seorang pengusaha dan usaha Mangkunegara berhasil mencapai gambaran tersebut.

Keadaan Pasar Industri Gula pada 1870-1930

Gambaran Pasar secara Umum pada 1870

Dibukanya Terusan Suez pada 1869 membuat modal swasta semakin deras datang ke Nusantara.[116] Pembentukan Undang-Undang Agraria dan Gula di tahun 1870 menjamin penghapusan sistem tanam paksa secara perlahan dan semakin melebarkan pintu bagi pihak swasta untuk berinvestasi di Jawa.[117] Pemerintah mulai memberikan kebebasan kepada pihak swasta untuk melakukan investasi maupun membuka pabrik baru. Perubahan tersebut membawa dampak positif bagi industri gula, dilihat dari semakin naiknya jumlah

115 *Hoofdstuk II Opkomst der Mangkoenagorosche Cultuurbelangen*, *op.cit.*, hlm. 21.
116 Simbolon, *op.cit.,* hlm. 159.
117 Simbolon, *op.cit.,* hlm. 179.

ekspor gula dari yang pada 1870 berjumlah 172 ton, pada 1875 menjadi 217 ton, dan pada 1880 menjadi 255 ton.[118] Untuk wilayah Mangkunegara sendiri, industri gula yang mulai didirikan pada 1870-an itu semakin berkembang dan mendatangkan keuntungan.

Sejak 1870, pemerintah Hindia Belanda juga melakukan pembangunan sarana dan prasarana di Hindia Belanda.[119] Pada paruh kedua abad ke-19, dunia sedang diramaikan dengan perkembangan telekomunikasi, yakni adanya telegraf elektromagnetik. Raja Willem (dari Kerajaan Belanda) memberikan izin kepada pemerintah Hindia Belanda untuk membangun telegraf di Hindia Belanda. Tepatnya pada 23 Oktober 1856, jaringan telegraf Jakarta-Bogor telah berfungsi meski baru sebatas digunakan untuk kepentingan pemerintah. Setahun kemudian, jaringan telegraf Jakarta-Surabaya sudah dapat digunakan oleh swasta. Pada 1859, jalur telegraf di Jawa mencapai 2.700 kilometer dengan daya capai kepada 28 stasiun, dan pada periode 1866-1873 dibangun jaringan telegraf di Sumatera dengan panjang 1.800 kilometer untuk daerah Teluk Betung-Padang-Singkil.

Selain jaringan komunikasi, pemerintah Belanda juga membangun jaringan transportasi. Pada 1862, sebuah perusahaan swasta yang dipimpin oleh Poolman memperoleh konsesi untuk membangun jalur kereta api antara Semarang-Solo-Yogyakarta. Dua tahun kemudian,

118 O'Malley. *Perkebunan 1830-1940,* hlm. 204.
119 Simbolon, *op.cit.*, hlm. 161-162.

pemerintah membentuk perusahaan kereta api yang bernama Nederlandsch-Indisch Spoorweg-Maatschappij (NIS).[120]

Sepuluh tahun kemudian, tepatnya pada 1880-an, terjadi proteksi gula bit di Eropa[121] dan harga gula jatuh drastis karena terjadinya produksi gula yang berlebih di seluruh dunia.[122] Harga komoditas ini di pasaran dunia menurun hingga 85, dari yang awalnya sekitar 105 pada 1871. Hampir terjadi kebangkrutan besar-besaran pada industri dan pemodal gula karena harganya yang semakin turun.[123] Pada saat itu juga, ekonomi Jawa mengalami penurunan, Booth berargumen bahwa penurunan ekonomi Jawa terjadi karena selain adanya persaingan lahan antara tanaman tebu dan padi, juga karena lambatnya laju penguasaan lahan baru oleh penduduk dan musim yang buruk.[124] Pada 1885, juga diketahui bahwa wabah tebu *sereh* menjangkit tanaman tebu.[125] Perkebunan Mangkunegaran tidak luput dari serangan wabah. Akibatnya, baik perkebunan Colomadu maupun Tasikmadu mengalami penurunan produksi dan kualitas.[126]

120 Wasino, *op.cit.*, hlm. 54.

121 Wasino, *op.cit.*, hlm. 54.

122 Yasuo. *Perkebunan Tebu dan Masyarakat Pedesaan di Jawa* dalam"Indonesia dalam Kajian Sarjana Jepang", hlm. 56.

123 Yustika, *op.cit.*, hlm. 14-15.

124 Simbolon, *op.cit.*, hlm. 168.

125 Kartodijdo, Sartono dan Djoko Suryo. 1991."Sejarah Perkebunan Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi", hlm. 100.

126 Wasino, *op.cit.*, hlm. 54.

Tabel 2.1
Produksi Gula pada 1870-1925

Tahun	Areal Penanam (*Bahu*)	Produksi gula dalam *pikul*	Produksi rata-rata gula per *bahu*
1870	54.176	2.440.000	+45
1900	128.301	12.050.544	93,75
1913	204.778	23.736.184	116
1925	251.878	37.295.331	148,2

Sumber: Gonggrijp, 1938, halaman 149.[127]

Bagi Mangkunegaran sendiri, keadaan pada dekade 1880-an semakin sulit karena wafatnya Mangkunegara IV pada 2 September 1881 dalam usia 70 tahun. Pengganti Mangkunegara IV, yakni Mangkunegara V, dilihat sebagai seorang pribadi yang kurang cakap[128] dan pada kenyataannya dalam kepemimpinannya terjadi kesalahan manajemen keuangan yang akhirnya membawa Mangkunegaran pada krisis keuangan.[129] Sejak krisis tersebut, pendapatan dari industri gula menurun drastis, menjadi sekitar *f* 100.000 setiap tahunnya, dan keuntungan pabrik tidak dapat menutup biaya produksi pabrik.[130]

Sebelum krisis 1884 tersebut, Mangkunegara V dengan niat ingin memperluas usaha membeli Pabrik Gula (PG)

127 Kartodirdjo, *op.cit.*, hlm. 88.
128 Larson, *op.cit.*, hlm. 20.
129 Wasino, *op.cit.*, hlm. 54.
130 Wasino, *loc.cit.*, hlm. 55.

Kemiri dari pengusaha asing d.'Abo yang berlokasi tidak jauh dari PG Tasikmadu. Pada 1880, perkebunan tebu Kemiri menggiling tebu sendiri di PG Kemiri. Namun, setelah terjadinya krisis, penggilingan dipusatkan di PG Tasikmadu. Pengangkutan tebu dari PG Kemiri ke Tasikmadu menggunakan *cikar* dan lori yang dilakukan berkali-kali, tentulah hal ini sejatinya membuat ongkos produksi lebih mahal. Namun, pihak manajemen PG Tasikmadu melihatnya lebih menguntungkan.[131] Hal ini berjalan hingga pada akhirnya terjadilah krisis keuangan Mangkunegara.

Ketika Roosemier menjabat sebagai *superintendent*[132] dari perusahaan-perusahaan Mangkunegaran tersebut, terjadi perubahan pada PG Kemiri atau PG Madurengga tersebut. Dengan alasan kesulitan transportasi dari Kemiri menuju Tasikmadu, Roosemier memaksa PG Kemiri untuk menggiling perkebunan tebu di sekitar Kemiri. Namun, pada 1886, pelaku manajemen baru tersebut menyadari bahwa hal itu sia-sia dan hanya membuang-buang uang, terutama untuk administrasi yang berkaitan dengan pabrik gula. Pada akhirnya, hasil dari perkebunan tebu Kemiri kembali digiling di Tasikmadu sesuai dengan rencana semula.[133]

PG Mangkunegaran memikul beban berat. Selain harus menanggung biaya produksi, juga harus membayar gaji pangeran dan pemegang *apanage* lainnya yang telah

131 Wasino, *loc.cit.*, hlm. 56.

132 *Superintendent* adalah pimpinan administrasi yang mengatur badan usaha milik seorang atau badan organisasi.

133 Wasino, *op.cit.*, hlm. 56.

dicabut tanah *apanage*-nya, serta menanggung anggaran raja dan keluarganya, terlebih keluarga Mangkunegara V dikenal boros. Sebelum krisis, anggaran tersebut barangkali dapat terpenuhi dengan laba pabrik yang besar, tetapi setelah krisis hal tersebut menambah defisit anggaran *Praja Mangkunegaran*.[134] Hingga pada akhirnya, industri gula Mangkunegaran diambil alih oleh pemerintah Hindia Belanda, dengan Residen Surakarta sebagai pimpinannya.

Ketika berada di bawah pimpinan Residen Surakarta, industri gula Mangkunegaran mengalami beberapa perubahan baik dalam hal teknis maupun dalam manajemen pabrik. Pada masa kepemimpinan residen A. J. Spaan di PG Colomadu, didatangkan mesin *tripple effect* yang mampu menghemat kayu bakar hingga *f* 11.000 setiap tahunnya. Di PG Tasikmadu, diadakan revitaliasi gilingan karena proses yang sebelumnya diterapkan dianggap tidak memadai lagi. Residen memesan lima rol gilingan baru yang didatangkan langsung dari Eropa.[135] Berkat pembaharuan tersebut, kedua PG Mangkunegaran mengalami peningkatan produksi yang cukup signifikan (lihat tabel 4.1 dan tabel 4.2).

Residen juga melakukan perbaikan dalam manajeman pabrik. Pada masa residen Burnaby Lautier, dibentuk komisi penyelidikan kinerja pabrik gula dengan van Soest (mantan pemilik PG Kali Bogor) sebagai ketuanya, dibantu tenaga ahli C. van Heel (*administratur* pabrik gula di Kartasura).[136]

134 P. Brooshooft dalam Wasino, *loc.cit.,* hlm. 57.

135 Wasino, *loc.cit.,* hlm. 60-61.

136 P. 1760, diakses dari Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran, hlm. 84-85.

Berkat komisi tersebut, dapat diketahui permasalahan yang ada dalam industri gula Mangkunegaran.[137] Pada akhirnya, hal tersebut membawa pada kenaikan jumlah produksi gula (lihat tabel 4.3).

Pada akhir abad ke-19, keuntungan industri gula Mangkunegaran semakin meningkat.[138] Selain faktor internal manajemennya, kenaikan industri gula Mangkunegaran juga disebabkan pergantian kepemimpinan, dari Mangkunegara V ke Mangkunegara VI, yang dikenal sebagai raja yang sangat hemat atau biasa dipanggil musuhnya dengan raja yang kikir. Mangkunegara VI menekan semua pengeluaran *praja* yang dianggap kurang penting, yang berdampak pada dapat dilunasinya seluruh utang Mangkunegara.[139] Mangkunegara VI melihat perusahaan-perusahaan Mangkunegaran sebagai alat untuk memperoleh laba, suatu pandangan yang baru bagi seorang aristokrat Jawa.[140] Berkat usaha Mangkunegara VI ini, sejak 1899, industri gula Mangkunegaran kembali ke pangkuan Mangkunegaran.

Keadaan Pasar pada 1900

Pada 1903, perkembangan industri perkebunan semakin meroket, tidak terkecuali perkebunan tebu. Sepuluh tahun menjelang Perang Dunia I, atau sekitar tahun 1904-an, industri

137 N.G.F. Raad tanggal 21 April 1894, diakses daari Arsip Reksa Pustaka MN P 1761.

138 Wasino, *op.cit.,* hlm. 72-74.

139 S. Sidamkuti. *Sang Satria-Pinandita Sri Mangkunagoro ke VI (Peringatan 40 tahun-5 windu wafatnya Sri Mangkunagoro VI).* Koleksi Reksa Pustaka Mangkunegaran No. MN VI 484, halaman 34-49.

140 Larson, *op.cit.,* hlm. 20.

perkebunan sedang mekar-mekarnya.[141] Perkembangan ini dipengaruhi oleh beberapa hal, yakni dihapuskannya ikatan tradisional dan feodal, dan dihapuskannya peraturan otarkis negara-negara Eropa Barat, dan untuk beberapa daerah di luar Jawa masih ada yang mengalami pasifikasi.[142]

Pecahnya Perang Dunia I (1914-1918) membuat hancurnya mimpi indah industri perkebunan dan industri gula pada khususnya. Secara singkat, harga gula menurun dan permintaan ekspor menurun. Keadaan tersebut diperparah naiknya harga barang-barang impor dan adanya inflasi di pemerintahan Hindia Belanda.[143]

Pada masa perang, terjadi pengurangan permintaan barang-barang impor sehingga orang menumpuk barang-barang ekspor. Sirkulasi transportasi juga menurun tajam, dan produksi barang-barang impor juga ikut menurun, karena disesuaikan untuk kebutuhan perang. Berkaitan dengan sistem transportasi, meski Belanda bersikap netral dalam perang tetapi letaknya yang berada di tengah-tengah negara-negara yang sedang berperang menjadikan transportasi negara tersebut terhambat.[144] Sesuai dengan hukum ekonomi, keadaan ini membuat persediaan barang impor sangat terbatas dan harganya naik. Hal yang demikian masih berlangsung dalam beberapa waktu seusai perang,

141 Kartodirdjo, *op.cit.,* hlm. 96.
142 Katodirdjo, *loc.cit.,* hlm. 101.
143 Kartodirdjo, *loc.cit.,* hlm. 101-102.
144 Kartodirdjo, *loc.cit.,* hlm. 105.

dan membuat Hindia Belanda mengalami kerugian dalam hal nilai tukar barang-barangnya.[145]

Seperti sebuah keajaiban, industri gula Jawa, khususnya Mangkunegaran, bisa bertahan dalam situasi Perang Dunia I lantaran para pengusaha memanfaatkan tenaga murah yang tersedia selama masa Perang Dunia untuk tetap bekerja di perkebunan maupun pabrik gula.[146] Menjelang akhir Perang Dunia I, terjadi peningkatan produksi gula dan lahan perkebunan di Jawa.[147]

Tabel 2.2
Produksi Gula (dalam ribuan) pada 1870-1939

Tahun	Produksi
1870	172
1880	221
1890	423
1900	744
1913	1.466
1920	1.577
1930	3.077
1939	1.576

Sumber: Burger, 1975, halaman 80[148]

Peningkatan lahan ini bisa dilihat dalam catatan yang ditinggalkan pada masa pemerintahan Mangkunegaran. Penanaman tebu di Mangkunegaran dilakukan dengan

145 Kartodirdjo, *loc.cit.*, hlm. 102.
146 Kartodirdjo, *loc.cit.*, hlm. 102.
147 Kartodirdjo, *loc.cit.*, hlm. 103.
148 Kartodirdjo, *loc.cit.*, hlm. 107.

sistem kerja wajib bagi para *nara karya*[149] yang menggarap sawah. Cara pengerjaannya dilakukan dengan sistem *glebagan* (bergantian, giliran), yakni tanah seluas lima bahu dibagi menjadi tiga, 1/3 untuk menanam tebu, 1/3 untuk padi, dan sisanya untuk gaji para *bekel.*[150] Dengan sistem wajib tersebut, ketersediaan pasokan tebu serta keberlangsungan penggunaan tenaga kerja industri gula Mangkunegaran dapat terjamin.

Seiring semakin membaiknya manajemen pabrik, keadaan industri gula Mangkunegaran dalam kurun 1899-1917 mengalami perkembangaan positif. Hal ini dapat dilihat dari luas areal tebu yang semakin bertambah dan jumlah tebu yang digiling. Untuk PG Tasikmadu tidak ditemukan data pada periode 1899-1911, yang ada hanyalah data pada periode 1911-1917.

Tabel 2.3
Luas Lahan Tanam dan Banyaknya Tebu Hasil Pembelian dari Pabrik Gula Tasikmadu pada 1911-1917

Tahun	Tebu Tanam Sendiri			Banyak Tebu Pembelian (kuintal)	Jumlah Tebu yang Digiling (kuintal)
	Luas Areal (hektar)	Hasil Tebu (kuintal)	Rata-rata Hasil tebu/ ha		
1911	693	523.159	754	28.001	551.160

149 *Narakarya* adalah pertani penggarap tanah dengan kewajiban-kewajiban kepada desa dan *praja*.

150 *Bekel* adalah orang yang mendapat wewenang menjaga kebaikan desa; petani penghubung antara pemilik atau penguasa tanah dengan penggarap tanah. Wasino, *op.cit.,* hlm. 88.

1912	785	874.901	1.114	84.285	959.186
1913	979	1.319.066	1.347	180.770	1.499.836
1914	966	1.309.779	1.355	205.329	1.515.108
1915	969	1.213.825	1.252	190.882	1.404.707
1916	1.040	1.386.163	1.332	256.276	1.642.439
1917	1.028	1.247.060	1.213	373.681	1.620.741

Sumber: A.K. Pringgodigdo, op.cit., halaman 127.

Luas areal penanaman tebu PG Tasikmadu mengalami kenaikan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun. Luas areal tebu Tasikmadu ketika masih dipegang residen pada 1895 seluas 373 (tabel 4.5) dan pada 1911 sebesar 693 (tabel 2.3), atau dengan kata lain telah terjadi kenaikan luas areal sebesar 86% selama 16 tahun terakhir. Pada tahun-tahun setelah 1911, luas areal lahan lebih tinggi daripada masa residen. Perluasan areal tanam tebu diikuti dengan hasil tebu yang juga meningkat dari tahun ke tahun, dan tahun 1916 adalah titik tertinggi hasil tebu.

Keberhasilan ini tidak lepas dari manajemen pabrik yang semakin baik, dan pemilihan bibit unggul serta kemampuan teknis dari pabrik Tasikmadu. Pada perempat kedua abad ke-20, tepatnya setelah musim giling pada 23 Desember 1912, terjadi perbaikan teknologi dan sarana pendukung PG Tasikmadu. Kecuali mesin penggiling dengan kualifikasi *multiple effect*, semua bangunan pabrik dibongkar dan dibangun lagi dengan peralatan dan teknologi yang modern dari Eropa, seperti ditambahkannya mesin bor besar dan dibelinya panci masak berukuran 166 hektoliter untuk meningkatkan daya tampung. Selain itu, juga dibeli tiga panci penampung gula olahan, satu untuk Tasikmadu dan

dua untuk Triagan. Tidak ketinggalan juga pembaharuan *carbonage* (proses pengkarbonan) dan kapasitas giling ditingkatkan mulai dari 18.000 pikul.[151]

Pembaharuan PG Tasikmadu ini membawa hasil yang memuaskan. Hal ini dapat dilihat dari jumlah tebu yang digiling di PG Tasikmadu pada 1911 sebesar 551.160 dan sesudah ada pembaharuan pada 1913 menjadi 1.499.836. Jumlah tersebut semakin meningkat, dengan perolehan minimal 1.400.000 kuintal (tabel 2.4).

Tabel 2.4
Jumlah Tebu yang Digiling di Pabrik Gula Tasikmadu pada 1911-1917

Unsur	Tahun						
	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917
Tebu yang digiling (kw)	551.160	599.186	1.499.836	1.515.108	1.404.707	1.642.439	1.620.741
Hasil gula (kw)	96,06	83,92	71,16	68,26	81,37	82,83	87,64

Sumber: Pringgodigdo, op.cit., halaman 127.

Untuk PG Colomadu, tidak ditemukan data luas areal penanaman tebu secara rutin. Hanya pada 1904, hal tersebut tercantum di *Staat Gronden der Onderneming Tjolomadoe 1904,* yang dapat diakses dari Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran MN VI 134. Pada laporan tersebut, dijelaskan bahwa pada 1904, luas areal tanam tebu 1.906 bahu atau 6892 meter.

151 Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran P.1760: Laporan *Superintendent der Mangkoenegorosche Zaken* 1915, W.G.W. Haag.

Lahan tersebut tersebar di tujuh daerah sekitar Colomadu, yakni Ngasem, Pucung, Sangit, Blulukan, Gedhongan, Banyuanyar, dan Klodran. Lahan tebu paling luas terdapat di Klodran, 315 bahu, dan paling sempit di Blulukan, 21 bahu.

Mangkunegaran telah melakukan berbagai macam upaya untuk menjaga bahkan meningkatkan industri gula mereka. Mulai dari proses penanaman tebu hingga penggantian mesin-mesin giling baru yang didatangkan dari Eropa. Seiring dengan perkembangannya, kedua pabrik Mangkunegaran memiliki perkembangan produksi yang berbeda (tabel 2.5).

Tabel 2.5
Jumlah Produksi Pabrik-Pabrik Gula Mangkunegaran (kuintal) pada 1899-1917

Tahun	Tasikmadu	Colomadu	Jumlah
1899	41.174	30.187	71.361
1900	38.848	25.651	64.499
1901	33.506	25.344	58.850
1902	36.100	28.486	64.586
1903	46.901	32.916	79.817
1904	48.367	41.497	89.864
1905	49.410	44.663	94.073
1906	48.710	42.739	91.449
1907	49.346	56.561	105.907
1908	60.944	49.794	110.738
1909	63.859	46.821	110.680
1910	65.376	43.868	109.244
1911	53.752	46.958	100.710
1912	99.052	52.408	151.460
1913	107.593	58.003	165.596
1914	104.291	61.458	165.749

1915	115.138	60.497	175.635
1916	136.879	90.958	227.837
1917	142.868	100.322	243.190

Sumber: Pringgodigdo, op.cit., halaman 126.

Dari data yang ada, produksi gula PG Tasikmadu relatif lebih tinggi daripada PG Colomadu. Salah satu penyebabnya adalah pada 1912, Tasikmadu telah menyelesaikan pembaharuan pabrik dan mesin-mesin gilingnya. Jika diamati lebih saksama, dinamika (naik dan turunnya) produksi PG Colomadu relatif sedikit atau bisa dikatakan lebih stabil, bila dibandingkan pabrik Tasikmadu yang mengalami lebih banyak fluktuasi produksi. Namun, sejak 1900, jumlah produksi meningkat dari tahun ke tahun dan pada 1917 jumlah produksi mencapai 243.190 kuintal, bahkan meningkat hampir empat kali lipat dari tahun 1900 sebesar 64.499 kuintal.

Memasuki tahun 1920-an, industri perkebunan, termasuk industri gula, memasuki puncak kejayaan.[152] Produksi gula sangat besar dan gula yang diproduksi di Hindia Belanda masih diperhitungkan dalam pasaran internasional. Dalam tabel ekspor gula (tabel 2.6), dapat dilihat bahwa ekspor cenderung mengalami peningkatan. Memang ada beberapa kali penurunanan, seperti ekspor ke Belanda pada 1923, tetapi hal tersebut dapat diatasi dengan meningkatnya ekspor pada 1924.

152 Kartodirdjo, *op.cit.,* hlm. 118-119.

Tabel 2.6.
Ekspor Gula pada 1921-1924 dengan Negeri Tujuan
(dalam Ton)

Pays et ports	1921	1922	1923	1924
Belanda	15.392	30.834	9.680	17.126
Inggris	10.289	81.280	186.756	100.235
Perancis	12.271	41.652	107.726	114.151
Eropa (lainnya)	69.909	62.280	60.153	74.748
AS dan Kanada	5.391	12.211	35.963	33.161
Port Said	87.662	154.417	191.416	152.569
Turki	10.989	17.345	2.646	1.272
India	669.576	328.592	506.488	538.615
Singapura	77.711	264.568	60.562	74.576
Cina	28.088	22.699	13.726	56.570
Jepang	69.547	333.263	298.613	315.247
Australia	21.284	2.947	24.887	13.805
Lain-lain	8.332	20.778	24.116	58.150

Sumber: Angoulvant, 1926, halaman 443[153]

Industri gula Hindia Belanda hingga tahun 1920-an masih berada dalam puncak kejayaan. Perdagangan ekspor gula ke luar negeri masih mendatangkan banyak keuntungan bagi pemerintah Hindia Belanda dan pabrik gula pada umumnya, termasuk di Mangkunegaran.

Krisis 1929 dan Penurunan Produksi Gula

Produksi gula yang meningkat pada 1920-an membawa banyak keuntungan bagi Hindia Belanda. Namun, pada 1925 hingga 1929 telah tampak tanda-tanda kemorosotan produksi perkebunan secara umum. Penurunan ini secara perlahan

153 Kartodirdjo, *loc.cit.,* hlm. 117.

diikuti dengan menurunnya nilai jual produksi. Krisis dunia pada 1929 ditandai dengan kemerosotan nilai jual pelbagai komoditas, dan perdagangan jaringan internasional mau tidak mau menyeret Hindia Belanda masuk ke dalam krisis dunia. Krisis dunia memiliki dampak yang sangat mendalam bagi perekonomian Hindia Belanda dan perkebunan secara umum, sehingga tahun 1929 menjadi tonggak sejarah perkebunan. Krisis dunia dan proses malaise (zaman malaise atau zaman meleset)[154] yang mengikutinya mau tidak mau membuat perombakan dan reorientasi agroindustri Hindia Belanda.[155]

Krisis dunia terjadi karena beberapa hal, yakni *pertama,* mekanisme pertanian di negeri-negeri maju; *kedua,* upaya mempertahankan nilai tinggi produk pertanian, khususnya produksi terigu; *ketiga,* rasionalisasi dalam industri, khususnya di Amerika Serikat; dan *keempat,* spekulasi saham dalam pusat-pusat keuangan internasional terutama di Wall Street New York dan bursa London.[156] Salah satu peristiwa penting

154 Malaise atau zaman meleset adalah sebutan rakyat untuk menggambarkan keadaan depresi pada krisis ekonomi di tahun 1930. Malaise berarti pengurangan kesempatan kerja, pemotongan gaji, turunnya harga-harga hasil pertanian, rendahnya upah, dan kenaikan pajak.

155 Kartodirdjo, *op.cit.,* hlm. 121.

156 Mengenai krisis di tahun 1929 ini, bisa dilihat dari berbagai sisi. Banyak tulisan yang menjelaskan mengenai hal ini, antara lain Herbert Heaton (1936) yang melihat secara keseluruhan krisis yang terjadi di negara-negera seluruh belahan dunia. W. Arthur Lewis (1949) menyebutkan delapan faktor yang menyebabkan krisis dan melihat penurunan hasil pertanian sebagai akibat utama terjadinya krisis, Furnivall (1944) secara khusus melihat dampak krisis terhadap Hindia Belanda, dan Brown (1986) melihat akibat krisis terhadap pedesaan-pedesaan yang berada di kawasan Asia Tenggara.

dalam krisis sejak 24 Oktober 1929 adalah ketika Bank of England melepas mata uangnya (*poundsterling*) dari standar emas (20 Septermber 1931). Langkah ini kemudian diikuti oleh banyak negara (yang termasuk dalam lingkungan kerajaan Inggris seperti negara-negara Skandinavia dan Jepang[157]) dan terkenal dengan "blok *sterling*". Sementara itu, Kerajaan Belanda dan Hindia Belanda tetap mempertahankan standar emas dan tidak mendevaluasi *gulden*nya. Akibat kebijakan moneter ini, Hindia Belanda harus menderita dalam beberapa waktu. Harga-harga komoditas turun (termasuk gula), sedangkan biaya produksi, termasuk upah, turun dengan amat lambat. Hal ini menyebabkan ketegangan antara biaya produksi dan harga jual. Untuk negara yang keluar dari standar emas, mereka dapat menyesuaikan diri dan menurunkan biaya, karena adanya kepercayaan pada mata uang yang baru sehingga kenaikan harga dapat ditekan dan biaya hidup di negara-negara tersebut tidak terlalu banyak mengalami perubahan meski ada kenaikan terhadap barang-barang impor.[158]

Dampak krisis terhadap Hindia Belanda adalah hancurnya harga dan permintaan komoditas internasional, terdapat masalah dalam pengusahaan tanaman perdagangan ekspor khususnya karet dan gula, dibarengi krisis keuangan pemerintah akibat tidak seimbangnya penerimaan dan belanja pemerintah, serta permasalahan dari sisi sosial

157 Penjelasan mengenai Inggris dan Jepang yang melepas standar emasnya dapat dilihat dalam Heaton, 1936.

158 Kartodirdjo, *op.cit.,* hlm. 121-122.

ekonomi karena menurunnya tingkat kesempatan kerja dan daya beli masyarakat yang berakibat kepada menurunnya kesejahteraan rakyat.[159]

Cara pemerintah Belanda mengatasi krisis tersebut dengan "menekan" ke dalam atau menerapkan politik deflasi, terlebih pada Hindia Belanda, dengan cara menurunkan upah gaji, mengadakan pajak-pajak baru, menurunkan pelbagai tarif, dan sebagainya. Politik deflasi dapat berjalan bebas hambatan di Hindia Belanda karena salah satu faktornya, yakni tidak ada serikat buruh di Hindia Belanda sehingga para buruh bisa dengan bebas diapakan saja. Kebijakan pemerintah ini juga ditopang dengan "ekonomi tradisional" yang menggadang-gadang sistem tolong-menolong sebagai penampung. Akibat politik deflasi ini, tingkat kehidupan rakyat sangat merosot, bahkan kembali pada taraf subsistensi. Karenanya, rakyat menggambarkan masa depresi dengan sebutan "zaman meleset" (malaise).[160]

Pada masa tersebut, pemerintah tidak mengurangi produksi (volume) komoditas ekspor, terkecuali untuk gula. Kesulitan utama pemerintah dalam ekspor adalah sulitnya mencari daerah ekspor, karena di kemudian waktu banyak daerah menjadi produsen baru untuk komoditas yang awalnya menjadi pasar Hindia Belanda ini. Kenapa produksi gula dikurangi? Salah satu alasan utamanya adalah lantaran banyak negara-negara bermunculan sebagai produsen gula. Kemerosotan komoditas ekspor biasanya sebesar 50% sampai

159 Padmo, Soegijanto. *Bunga Rampai Sejarah Ekonomi Indonesia.* 2004, hlm. 210.
160 Kartodirdjo, *op.cit.,* hlm. 122-123.

60%, tetapi industri gula mengalami kemerosotan yang jauh lebih parah. Pada 1929, produksi gula di Jawa sebesar 2.935.317 ton, tetapi pada 1935 hanya tersedia 513.554 ton. Kemerosotan produksi gula ini menjadi pukulan berat bagi ekonomi rakyat karena gula adalah primadona Hindia Belanda dan justru harus mengalami keadaan terpuruk.[161] Tabel 2.7 dapat menjelaskan bagaimana penurunan produksi gula terjadi.

Tabel 2.7
Produksi dan Nilai Ekspor Gula pada 1913-1934

Tahun	Jumlah Pabrik Gula	Areal dalam ha	Volume dalam ton	Ekspor dalam ton	Ekspor (ribuan gulden)	Harga per kwintal (gulden)
1913	-	-	-	-	-	12,59
1928	-	-	-	-	-	14,61
1929	-	-	-	-	-	13,66
1930	179	193.692	2.915.866	-	-	9,60
1931	178	195.869	2.772.443	1.864.835	129.340	8,06
1932	165	162.231	2.560.182	1.888.004	99.254	6,28
1933	116	82.679	1.372.585	1.389.088	62.127	5,66
1934	54	3.402	636.104	1.288.460	45.462	5,61

Sumber: Rutgers, 1937, halaman 194[162]

Penurunan industri gula berjalan karena sebagian besar modalnya adalah wujud monopoli pemerintah dan lahan perkebunan tebu yang digunakan adalah lahan masyarakat. Penurunan produksi gula diikuti dengan penurunan upah,

161 Kartodirdjo, *loc. cit.,* hlm. 123-125.
162 Kartodirdjo, *loc.cit.,* hlm. 125.

pengurangan sewa tanah, dan diterapkannya nilai pembayaran sejumlah pelayanan yang membuat rakyat di Hindia Belanda berada dalam keadaan yang semakin terhimpit.[163]

Krisis ekonomi yang terjadi membuat industri gula Mangkunegaran mengalami penurunan permintaan gula yang berdampak pada penurunan areal tanam tebu. Pada 1929, terlihat bahwa kedua pabrik yang pada mulanya memiliki luas areal tertentu yakni Tasikmadu seluas 2.570,22 ha dan Colomadu seluas 1.187,47 ha mengalami penurunan areal tanam tebu. PG Colomadu mengalami penurunan yang tidak terlalu besar. Pada 1930, luas areal tebu PG Colomadu menjadi 1.151,93 ha dan pada 1937 menjadi seluas 1.035,19 ha. Dibandingkan dengan PG Colomadu, penurunan areal tanam PG Tasikmadu lebih besar, pada 1930 menjadi seluas 2.429,28 ha dan pada 1937 menjadi tinggal 1.550 ha.[164]

Adanya pembatasan tanam tebu dan produksi gula setelah krisis ekonomi dunia membuat industri gula Mangkunegaran menurun. Produksi pada 1932 (untuk panen tahun 1933) menurun 34% dibandingkan tahun 1929. Pabrik Mangkunegaran berani menanam lebih banyak dibandingkan dengan pabrik gula lain di Jawa hanya karena persediaan gulanya lebih sedikit. Sementara itu, untuk masa tanam di tahun 1933 (dan untuk panen tahun 1934), terjadi pengurangan sebesar 29% dari tahun 1929. Pengurangan

163 Kartodirdjo, *loc.cit.,* hlm. 125.
164 Pringgodigdo, *op.cit.,* hlm. 190.

tersebut dimaksudkan agar pada 1934, pabrik dapat memproduksi 39.500 ton gula.[165]

Lahan yang dulunya digunakan untuk menanam tebu menjadi terbengkalai seiring dengan penurunan areal tanam tebu. Hal ini membuat manajemen pabrik mengambil kebijakan menyewakan tanah-tanah tersebut kepada para petani untuk ditanami palawija. Hasil yang diperoleh dari penyewaan tanah tersebut cukup besar, bahkan pada 1937 mencapai *f* 8.358,46.[166]

Di tengah perubahan reorganisasi agraria dan permasalah yang ada, industri gula Mangkungeran bisa bertahan. Produksi gula Mangkunegaran mengalami peningkatan sejak dikelola sendiri oleh *Praja Mangkunegaran* dan semakin meningkat ketika berada di bawah pengelolaan Komisi Pengawas Dana Milik *Praja Mangkunegaran* pada masa kepemimpinan Mangkunegara VII.

Tabel 2.8
Produksi Gula Pabrik-Pabrik Gula Mangkunegaran
(dalam kuintal SHS)

Tahun	Tasikmadu	Colomadu
1918	161.807,19	84.297,38
1919	131.441,63	69.206,62
1920	112.749,58	72.030,35
1921	136.104,07	77.078,72
1922	-	82.020,89
1923	-	70.596,17

165 Pringgodigdo, *loc.cit.*, hlm. 191.
166 Pringgodigdo, *loc.cit.*, hlm. 194.

1924	-	-
1925	213.888	123.732
1926	203.562	99.678
1927	261.297	112.810
1928	340.231	162.065
1929	307.182	167.087,4
1930	322.283	171.327,9
1931	341.210	168.559,7
1932	309.577	159.426,6
1933	226.134	122.535,5
1934	293.791	127.342,3
1935	292.019	118.634,88
1936	-	219.000,7

Sumber: Pringodigdo, loc.cit., halaman 210.

Produksi gula pabrik-pabrik Mangkunegaran pada 1930/1931 berada di titik puncak. Produksi pabrik Tasikmadu sebanyak 341.210 kuintal, hampir dua kali lipat daripada produksi di tahun 1918 dan roduksi pabrik Colomadu sebesar 171.327,9 kuintal atau dua kali lipat dari produksi di tahun 1918. Tak berapa lama, perkembangan industri gula Mangkunegaran yang memuaskan itu mengalami hambatan produksi dan pemasaran karena hilangnya beberapa lahan dan pasar gula yang semakin sepi. Keadaan yang demikian membuat industri gula Mangkunegaran mengalami penurunan.

Penjualan Gula

Sejak masa berdirinya, industri gula Mangkunegaran masuk ke dalam Perkumpulan Produsen Gula di Jawa (*Vereeniging van Java Suiker Producenten-VJSP)* yang berada

di Semarang. VJSP menjadi pengepul atau penimbun gula di Jawa yang kemudian dijual dengan harga yang telah ditentukan oleh pemerintah Hindia Belanda.[167] Pabrik Mangkunegaran mengangkut gulanya dengan kereta menuju Semarang.[168]

Setelah jatuhya perdagangan gula pada Perang Dunia I, tepatnya tahun 1917, Komisi Pengawas Mangkunegaran mencoba menghubungi VJSP untuk menawar harga yang lebih tinggi. Namun, hal tersebut tidak berhasil dan timbunan gula pabrik Mangkunegaran semakin meninggi, baik di gudang pabrik maupun di gudang Semarang. Hingga pada 1918, Mangkunegaran masih memiliki timbunan di Semarang. Namun, pada 1919, semua timbunan berhasil dijual dengan perantara VJSP.[169]

Selama sepuluh tahun, penjualan gula Mangkunegaran berjalan lancar, hingga kembali terjadi krisis ekonomi pada 1929-an. Pada akhir 1929, Mangkunegaran memiliki timbunan gula sebanyak 28.743 kuintal dan sebagian besar hasil produksi di tahun 1930 harus ditimbun terlebih dahulu. Ketidaklancaran ini diperparah dengan sifat VJSP yang dinilai lambat, karena harus menunggu keputusan dewan direksi di Belanda serta keputusan ini bersifat tertutup. Seperti pada 1926, terjadi penurunan harga, tetapi VJSP tidak membicarakan dengan anggota, malah tetap bersikap pasif, pihak VJSP hanya menunggu datangnya penawaran.

167 Furnivall. *Hindia Belanda,* hlm. 323.
168 Pringgodigdo, *op.cit.,* hlm. 212.
169 Pringgodigdo, *loc.cit.,* hlm. 213.

Akibatnya, gula-gula Jawa terjual dengan harga yang tidak begitu tinggi.[170]

Tabel 2.9
Harga Jual Gula SHS dari Pabrik-Pabrik Mangkunegaran
(dalam *f* per kuintal)

Panen tahun 1929		Panen tahun 1930	
Bulan	**Harga**	**Bulan**	**Harga**
Des 1928	13	Sept 1929	15
Jan 1929	13	Juni 1930	9
Maret 1929	13	Juli 1930	9
Juni 1929	12	Agustus 1930	9
Juli 1929	12-13	Sept 1930	8,50-9
Sept 1929	13-13,50	Okt 1930	8-8,50
Jan 1930	12	Nov 1930	8-8,50
Maret 1930	11,50	Des 1930	8-8,50
April 1930	10-11,50		
Mei 1930	9		

Sumber: Pringgodigdo, op.cit., halaman 214.

Harga gula SHS Mangkunegaran pada 1930 *f* 8-8,50 atau setengah harga dari tahun 1927. Setelah krisis ekonomi di tahun 1930-an, harga gula SHS Mangkunegaran semakin turun. Penurunan harga gula Mangkunegaran yang tidak terkendali ini tidak lepas dari politik penjualan VJSP, yang menentukan harga sendiri dan lambat merespons keadaan pasar.

Melihat keadaan tersebut, Dana Milik Mangkunegaran dalam rapat luar biasa mengambil keputusan untuk keluar

170 Pringgodigdo, *loc.cit.*, hlm. 213.

dari VJSP pada akhir 1931. Mereka hanya akan kembali menjadi anggota kembali setelah cara-cara yang digunakan telah dipertimbangkan dengan baik-baik. Di bawah komando langsung Dana Milik Mangkunegaran, pada 1932, penjualan gula Mangkunegaran berjalan cepat dengan harga yang memuaskan. Semua hasil panen 1932 habis terjual dan persediaan Mangkunegaran pada akhir 1931 sebesar 465.471 kuintal gula SHS juga ikut terjual. Akibat penjualan ini, pada akhir 1932, keadaan pabrik Mangkunegaran lebih baik daripada keadaan pabrik gula lainnya.[171] Reaksi cepat dari Komisi dapat menyelamatkan industri gula Mangkunegaran dari ambang kebangkrutan.

Di samping itu, keadaan VJSP semakin parah, bahkan hampir bubar sehingga pemerintah Hindia Belanda mengambil keputusan untuk menangani permasalahan tersebut. Pemerintah mengambil kebijakan yang bersifat aktif[172] yakni dengan membentuk pusat penjualan tunggal atau disebut *Verbansuiker-ordonnantie* (Ind. Stb 1932 No. 643) yang mengatur penjualan secara tunggal atau *single seller* yang berada di bawah pengawasan pemerintah, dengan semua pabrik gula sebagai anggotanya.[173] Pada 31 Desember 1921, akta pendirian organisasi penjualan yang baru bernama NIVAS (*Nederlandsch Indische Vereeniging voor de Afzet van Suiker*), ditandatangani oleh *superintendent* sebagai wakil dari Kerajaan Mangkunegaran.[174]

---

171 Pringgodigdo, *loc.cit.,* hlm. 215.

172 Prince. *Kebijakan Ekonomi di Indonesia 1900-1942,* hlm. 242.

173 *Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian.* 1978, hlm. 44-45.

174 Pringgodigdo, *op.cit.,* hlm. 215. Furnivall, *Hindia Belanda,* hlm. 459.

Setelah menjadi anggota NIVAS, Mangkunegaran tidak dapat menjual gulanya secara bebas. Bagi Komisi Dana Milik Mangkunegaran, menjadi anggota organisasi penjualan hanya menguntungkan jika organisasi tersebut dapat menjualkan produksi gula dari anggota-anggotanya. Karena jika tidak, pabrik hanya mendapat menjual produksi sesuai dengan yang ditentukan dan tidak dapat menarik keuntungan dari penjualan tersebut. Kerugian lain yang dialami Mangkunegaran adalah tidak dapat menerima panggilan untuk penyerahan lokal karena Mangkunegaran tidak memiliki gula kualitas rendah. Karenanya, produksi gula harus dibawa ke Semarang, dan keuntungan yang diperoleh semakin kecil karena dikurangi biaya angkut.[175]

Watak Pemerintah Kolonial Hindia Belanda

Gambaran Umum Watak Pemerintah Hindia Belanda

"*Tidak boleh dilupakan bahwa selama penjajahan Belanda ekonomi juga diatur secara rasional dan pragmatik menurut prinsip-prinsip ekonomi yang bisa dipertahankan*", demikian menurut *Development of the Indonesian Economy.*[176] Pemerintah Hindia Belanda melihat kegiatan ekonomi sebagai alat mencapai kekuasaan dan kesejahteraan. Karenanya, kegiatan ekonomi harus diatur sedemikan rupa agar hasil akhirnya menguntungkan pemerintah Hindia Belanda. Pemerintah Hindia Belanda sangat mendominasi semua kegiatan ekonomi yang ada. Agenda ekonomi sengaja dibuat untuk

175 Pringgodigdo, *op.cit.,* hlm. 216.
176 Gordon, *op.cit.,* hlm. 29.

mengakomodasi kepentingan mereka dalam mengumpulkan kapital.[177]

Pada 1870, pasca dihapuskannya sistem tanam paksa, lahir gelombang baru di pemerintahan Hindia Belanda. Terjadi pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah. Meski ada paham baru, sejatinya pemerintah tetap memegang peran sentral dalam kegiatan ekonomi yang ada seperti dengan menjaga sistem tradisional untuk tetap berjalan guna mendapatkan tenaga kerja dan tanah yang murah.[178]

Dari sisi pengusaha sendiri, mereka menuntut intervensi langsung dari pemerintah, terutama dalam pembuatan kontrak-kontrak baru dan penguatan kotrak-kontrak lama. Industri perkebunan dan pertambangan sangat bergantung pada kontrak-kontrak yang ada sehingga kontrak-kontrak tersebut harus disertifikasi oleh pemerintah agar memiliki kekuatan.[179] Di sini, pemerintah juga menjadi penghubung antara aktor ekonomi.[180]

Pada 1900, pemerintah Hindia Belanda meluncurkan program Politik Etis yang bertujuan menciptakan kemakmuran bagi rakyat. Pidato kerajaan Ratu Wilhelmina pada 17 September 1901 memastikan tiket gelombang pembaharuan bagi Hindia Belanda;

177 Knight. *State and Capital in Late Colonial Indonesai,* hlm. 833.
178 Van Zanden. *Ekonomi Indonesia 1800-2010,* hlm. 147-148; 167.
179 Van Zanden, *loc.cit.,* hlm. 167-168.
180 Knight, *op.cit.,* hlm. 833.

"Sebagai kekuasaan yang diilhami kekristenan ... Nederland merasa wajib terhadap Hindia Belanda mendorong timbulnya kesadaran, yang tercermin dalam seluruh kebijakan pemerintah, bahwa Nederland memikul beban moril terhadap penduduk negeri itu. Oleh karena itu, saya memberi perhatian luar biasa besar terhadap kesengsaraan penduduk Bumiputra di Jawa. Saya mengharapkan agar dilakukan penelitian sebab musababnya."[181]

Pidato Ratu Wilhhelmina memiliki empat poin utama usaha untuk menanggulangi keadaan buruk ekonomi rakyat, yaitu: *pertama,* perlu diselidikinya kemunduran kesejahteraan rakyat Indonesia; *kedua,* untuk memajukan usaha-usaha pribumi perlu dihidupkan kembali usaha yang bersifat agraris maupun industri; *tiga,* diadakannya aturan-aturan untuk mencegah kemunduran rakyat lebih jauh lagi, misalnya dengan jalan pemberian pinjaman sebesar *f* 30 juta dengan jangka pengembalian selama lima tahun, dan sebagainya; *empat,* menerima gagasan-gagasan yang dikemukan van Deventer, Kielstra, dan D. Fock yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan pribumi.[182]

Ketika program Politik Etis mulai berjalan, ada semangat terselubung di dalamnya, yakni bahwa formalisasi campur tangan langsung pemerintah dalam perekonomian segera dilaksanakan.[183] Melalui fokus pada pendidikan, irigasi, dan imigrasi yang diusulkan dalam program tersebut, sejatinya program tersebut ditujukan untuk memenuhi standar

181 Simbolon, *op.cit.,* hlm. 192.

182 Daliman, A. 2012. *Sejarah Indonesia: Abad XIX-Awal Abad XX,* hlm. 65.

183 Simbolon, *op.cit.,* hlm. 193.

(pendidikan), serta pemerataan pegawai pemerintah dan pabrik-pabrik modern swasta (transmigrasi).[184] Sementara itu, program irigasi dilakukan untuk memenuhi pengairan perkebunan-perkebunan tebu besar milik swasta, bukan pengairan untuk sawah rakyat pada umumnya sebagaimana yang diwacanakan.[185] Contoh lain lagi, misalnya, pada 1905 dibentuk Departemen Pertanian dengan tugas utama merancang langkah-langkah untuk perbaikan permanen pertanian pribumi, atau dengan kata lain departemen ini bertujuan untuk mengontrol kegiatan pertanian secara langsung.[186]

Sementara itu, pada 1903, jalur kereta api di Jawa telah beroperasi dengan jarak tempuh sepanjang 1.788 kilometer untuk kereta api negara, 261 kilometer untuk swasta, dan 1.838 kilometer untuk *tresm*. Tampak bahwa jalur tersebut tidak ditujukan demi kepentingan rakyat, tetapi untuk mengangkut hasil tanaman ekspor dari pedalaman menuju ke pelabuhan, serta mengendalikan pemerintan dan menjaga keamanan.[187]

Dalam perjalanannya, Politik Etis dari pemerintah Hindia Belanda mengabaikan peran penduduk Bumiputra.[188] Penduduk Bumiputra ditempatkan sebagai obyek yang hanya setia menerima program-program pemerintah. Pemerintah

184 Furnivall, *op.cit.,* hlm. 322. Daliman, *op.cit.,* hlm. 74-76.

185 Furnivall, *op.cit.,* hlm. 341. Daliman, *op.cit.,* hlm. 73.

186 *Koninklijk Bataviaasch Genootschap van Kunsten en Wetenschappen,* dalam Furnivall, *op.cit.,* hlm. 320.

187 Daliman, *op.cit.*, hlm. 73.

188 Van Zanden, *op.cit.,* hlm. 153.

Hindia Belanda hanya ingin membalas budi, bukan membantu penduduk Bumiputra untuk memahami masalahnya dan membantu menyelesaikannya.[189] Singkatnya, Politik Etis digagas untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda, bukan untuk menyejahterakan penduduk Bumiputra karena sejatinya ekspansi kapitalis hanya bisa berlangsung berkat adanya kesinambungan institusi-institusi tradisional.[190]

Intervensi Pemerintah Hindia Belanda sebagai Langkah Awal Mengakuisisi Kekuasaan *Vorstenlanden* Mangkunegaran

Di Mangkunegaran, administrasi berlaku terpusat dan Mangkunegara sendiri memegang peranan penting dalam kerajaannya. Namun, Mangkunegara mendelegasikan sebagian besar kewenangannya kepada seorang regent patih, yang diangkat sendiri oleh Mangkunegara, dan bukan Belanda. Di Karesidenan Surakarta sendiri, pengaturan secara gaya Eropa dimulai pada 1873 ketika empat efdeelingen (bagian) masing-masing berada di bawah seorang asisten residen.[191]

Pegawai Eropa tertinggi, yakni residen (sejak Mei 1928 bergelar gubernur) memiliki dua peran ganda. Pertama, residen memiliki yurisdiksi hukum atas orang Eropa dan semua penduduk lainnya dalam karesidenan, yang adalah penduduk di luar bagian dari dua raja pribumi yang ada. Kedua, yang lebih penting adalah sebagai wakil resmi dan agen politik dari "eyang", Gubernur Jenderal, terhadap dua

189 Simbolon, *op.cit.,* hlm. 243. Daliman, *op.cit.,* hlm. 65.
190 Knight, *op.cit.,* hlm. 179-180.
191 Larson, *op.cit.,* hlm. 26.

raja. Bagi Susuhunan, Gubernur Jenderal bertindak seperti ayah, sedangkan bagi Mangkunegaran sendiri sebagai kawan. Hubungan Gubernur Jenderal dengan Susuhunan ditentukan oleh perjanjian politik yang ditandatangani raja ketika naik tahta pada 1893. Hubungan dengan Mangkunegaran itu sendiri ditentukan oleh sebuah akta yang lebih sederhana.[192]

Penetrasi umum dari politik Belanda terhadap raja-raja vorstenlanden, terutama pada abad ke-20, memiliki tujuan ke arah campur tangan yang lebih besar. Pada tahun-tahun awal abad ke-20, terjadi perluasan jabatan-jabatan pemerintahan kolonial secara besar-besaran.[193] Ada lima faktor atau alasan pemerintah Belanda melakukan campur tangan. Pertama, keprihatinan tentang masalah serius atas ketidakamanan (kejahatan) di daerah kerajaan, yang bermula pada akhir Perang Diponegoro pada 1830. Kedua, datang dari para pengusaha perkebunan Eropa yang terlibat di vorstenlanden sejak akhir abad ke-18. Para pengusaha mendesak gubernemen untuk memberikan perlindungan yang lebih baik dari jangkauan kriminalitas yang mungkin terjadi. Setelah krisis perkebunan pada 1884, para pengusaha semakin mendesak gubernemen untuk memberikan jaminan terhadap hal keuangan dan hukum, yakni dalam hal pinjaman dan musibah bangkrut. Ketiga, keprihatinan gubernur terhadap kerusuhan kaum buruh di perkebunan. Pada 1878, terjadi pemogokan buruh di suatu perkebunan di Pakualaman, dan nyaris terjadi pemberontakan dalam skala luas. Keempat,

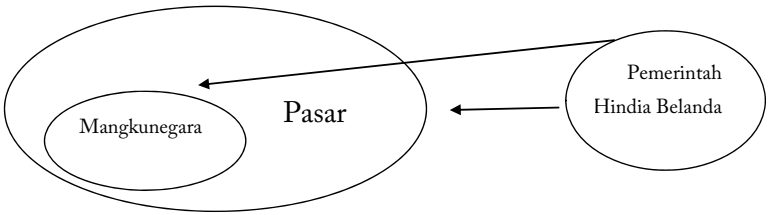
192 Larson, *loc.cit.*, hlm. 26.

193 Kartodirdjo. 1967. *Lembaran Sedjarah, No. 1* 1967, bagian II "Politik Kolonial Belanda Antara Perang Dunia I-Perang Dunia II", hlm. 3.

kesuksesan militer Belanda di luar Jawa. Ekspedisi Lombok pada 1894 yang diikuti dengan keberhasilan dalam Perang Aceh (1873-1904) menambah keyakinan gubernemen. Kelima, pada 1908, di sekitar Surakarta tumbuh semangat tentang idealisme yang baru.[194]

Campur tangan pemerintah Belanda pada daerah vortenlanden juga dipengaruhi oleh Politik Etis, yang berarti utang kehormatan Belanda kepada daerah jajahan karena telah mengambil kekayaannya. Untuk mewujudkan program Politik Etis tersebut, diperlukan campur tangan secara langsung dan lebih tegas oleh gubernemen kepada masyarakat. Para pegawai Belanda seakan diilhami oleh dorongan untuk mengangkat orang pribumi dan mengubah maupun memperbaiki masyarakat. Di vorstenlanden, para residen merasa perlu menyadarakan pemerintahan swapraja agar pemerintahannya bersedia diatur demi kepentingan kemakmuran rakyat. Ketika swapraja memerintah sendiri dan hasilnya kurang memuaskan, pemerintah Belanda perlu melakukan campur tangan dan melaksanakan apa yang seharusnya dilakukan.[195]

Penutup



194 Larson, *op.cit.,* hlm. 26-27.
195 Larson, *loc.cit.,* hlm. 27-28.

Gambar 2.1 Logika Intervensi Pemerintah Hindia Belanda

Pada 1870, pemerintah Hindia Belanda gencar melakukan pembangunan sarana dan prasarana transportasi guna mendukung kegiatan ekonomi yang ada. Akibat campur tangan pemerintah Hindia Belanda tersebut, keadaan pasar industri gula di Jawa, dan Mangkunegaran pada khususnya menjadi kian meningkat. Hingga pada 1880, industri gula terjatuh akibat proteksi gula bit di Eropa, dan saat itu harga gula mengalami penurunan. Di Mangkunegaran sendiri, terjadi krisis keuangan akibat kesalahan manajemen Mangkunegara V, pengganti Mangkunegara IV. Pada akhirnya, industri gula Mangkunegaran diambil alih pemerintah Hindia Belanda dengan reseiden sebagai pemimpinnya. Residen melakukan banyak perbaikan, baik dalam hal teknis maupun manajemen pabrik, pada akhirnya industri gula Mangkunegaran dapat bertahan dan bangkit kembali.

Pada 1900, industri gula mengalami peningkatan terus-menerus, tetapi bagi dunia internasional menjadi tahun yang berat karena meletusnya Perang Dunia I (1914-1918). Hal menarik yang terjadi adalah industri gula Jawa dan Mangkunegaran berhasil lolos dari jebakan Perang Dunia I. Pada awal tahun 1900, ada gelombang pembaharuan di Hindia Belanda untuk menyejahterakan Bumiputra. Namun, semangat tersebut hanya menjadi bingkai atau wadah baru untuk melanggengkan ikatan tradisional dalam memperoleh sewa buruh dan tanah murah dan pada akhirnya, hal tersebut dapat memperlancar kegiatan ekonomi, mempermudah

usaha pihak swasta, dan mendatangkan keuntungan yang semakin besar.

Pada 1929, terjadilah krisis ekonomi yang sekaligus menjadi titik awal kemunduran indsutri gula Jawa dan Mangkunegaran. Di Mangkunegaran sendiri, kepengurusan berada di tangan Komisi Dana Milik Mangkunegaran dan pihak mereka telah melakukan berbagai upaya, seperti mencoba menjual produksi gulanya sendiri dan menyewakan tanah bekas perkebunan tebu. Namun, hal tersebut tidak dapat menutupi keadaan ekonomi internasional yang semakin genting. Karena krisis ini, pemerintah Hindia Belanda memutuskan untuk melakukan campur tangan dengan menyetujui perjanjian internasional mengenai gula dan membentuk organisasi dagang baru. Berkat keputusan pemerintah tersebut, ada beberapa pabrik gula yang selamat dari krisis, termasuk pabrik-pabrik gula Mangkunegaran.

Pemerintah Hindia Belanda yang menganggap Hindia Belanda sebagai anak jajahan. Anggapan tersebut tidak berubah meski ada perubahan politik di Belanda, seperti terdapatnya daerah *vorstenlanden*. Dasar pemerintah Hindia Belanda sendiri ada untuk mengatur segala sesuatu yang berlangsung di Hindia Belanda, termasuk segala kegiatan ekonomi dan terutama kegiatan eksploitasi Hindia Belanda.

III

Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda terhadap Industri Gula Mangkunegaran dan Pasar

Seperti telah dijelaskan pada bab sebelumnya, Pemerintah Hindia Belanda memiliki ketertarikan untuk ikut andil dalam kegiatan industri gula di Jawa. Namun, keadaan internasional dan pasar yang tidak stabil mendorong Pemerintah Hindia Belanda bereaksi terhadap situasi ini. Ada dua pertanyaan dalam bagian ini terkait hal tersebut. *Pertama*, bagaimana kebijakan pemerintah Hindia Belanda merespons krisis keuangan Mangkunegara? *Kedua*, bagaimana kebijakan pemerintah Hindia Belanda dalam mempertahankan industri gula pasca krisis hebat pada 1930?

Proses implementasi dari pemerintah pusat Hindia Belanda kepada daerah-daerah maupun *vorstenlanden* serta pasar menjadi *setting* untuk melihat karakter kebijakan yang berlaku. Bagaimana pemerintah Hindia Belanda

menempatkan atau menggunakan aktor lain dalam kebijakan itu, juga akan dibahas dalam bagian ini. Hal-hal tersebut akan menunjukkan seberapa jauh peran pemerintah Hindia Belanda dalam kegiatan ekonomi yang berlaku saat itu.

Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda terhadap Mangkunegaran

Pengalihan Kepemilikan kepada Pemerintahan Hindia Belanda

Krisis keuangan yang terjadi pada 1880-an mendorong Mangkunegara V untuk meminta bantuan kepada pemerintah Hindia Belanda. Melalui suratnya kepada residen, Mangkunegara meminta bantuan tanpa bunga sebesar *f* 800.000 yang diberikan dalam dua tahap, *pertama* pada 30 April 1885 dan *kedua* pada 10 Juli 1885. Pembayaran dilakukan dalam beberapa tahap: pada 1886 sebesar *f* 200.000, pada 1887 sebesar *f* 300.000, dan pada 1888 sebesar *f* 300.000.[196]

Residen Surakarta saat itu, A. J. Spaan, mengusulkan kepada pemerintah Hindia Belanda untuk meminjamkan uang kepada Mangkunegaran. Alasannya adalah bahwa keberadaan kas keuangan yang kuat bagi keluarga Mangkunegara adalah hal penting dalam segi politik karena faktor itu pun akan menentukan sikap politik mereka.[197] Residen Spaan juga mengusulkan syarat lain agar keluarga Mangkunegara

196 Pringgodigdo, *Sejarah Perkebunan Mangkunegaran*, hlm. 64.

197 Aris.S, Aminudin. 2010. *Krisis Ekonomi Pada Masa Mangkunegara V (1881-1896),* hlm. 66.

bersedia memberi tanggungan berupa hipotik atau penyewaan yang kepengurusannya diserahkan kepada suatu komisi yang pengurusnya dipilih sendiri oleh Mangkunegara, baik dengan bantuan keluarga ataupun dengan salah satu pegawainya dengan pertimbangan residen. Komisi tersebut bertugas membuat laporan pertanggungjawaban atas semua pengeluaran dan penerimaan. Laporan itu kemudian diserahkan kepada Mangkunegara V. Sementara itu, perancangan neraca tahunan dan anggaran harus melalui persetujuan Residen Surakarta. Dengan demikian, pemerintah juga harus berjanji untuk tidak menjual barang-barang yang digadaikan dan rumah/bangunan yang dihipotikkan sebelum Mangkunegara V benar-benar terbukti tidak mampu membayar utang kepada pemerintah Hindia Belanda dengan cara apa pun.[198]

Namun, pemerintah Belanda menolak usul tersebut, dengan dalih ingin mengetahui akar permasalahan krisis keuangan Mangkunegaran. Sejatinya, alasan tersebut adalah bukti bahwa pemerintah Hindia Belanda tidak percaya kepada pihak Mangkunegaran. Hal ini dikarenakan gaya hidup mewah keluarga Mangkunegara.[199] Pemerintah Hindia Belanda juga menganggap Mangkunegara V tidak cakap menjabat sebagai raja di Praja Mangkunegaran sehingga posisinya tidak dapat dipertahankan lebih lama lagi. Jika perlu, komisi pengawasan keuangan yang dibentuk oleh residen dengan persetujuan pemimpin Praja Mangkunegaran dan

198 Aris, *loc.cit.*, hlm. 67.
199 Aris, *loc.cit.*, hlm. 67.

asisten Residen Surakarta tersebut harus mengambil bagian dalam proses penggantian Mangkunegara V. Syarat terakhir dari pemerintah Hindia Belanda adalah agar pemerintah pusat (Hindia Belanda) diberitahu tentang keseluruhan jumlah pemasukan dan pengeluaran Mangkunegaran, utang-utang yang dimiliki, hak milik, perusahaan-perusahaan serta tata cara pelunasan utang-utang Praja Mangkunegaran. Setelah Prangwedana (Raja Mangkunegara) dapat memenuhi semua syarat tersebut, barulah pemerintah Hindia Belanda akan memberikan bantuan.[200]

Residen Spaan tidak menyetujui usul pemerintah yang ingin mengganti Prangwedana tersebut, meski residen mengetahui bahwa krisis yang terjadi tidak lepas dari kesalahan Mangkunegara V. Residen Surakarta mengusulkan sebuah komisi yang mengatur masalah keuangan mulai dari tanah-tanah hingga hak milik Praja Mangkunegaran. Komisi tersebut bernama *Raad van Toezicht Belastment de Regeling van de Mangkonegorosche Landen an Bezettingen* (Dewan Pengawas yang Mengatur Urusan Keuangan, Tanah, dan Barang-Barang Milik Mangkunegaran).

Prangwedana (Mangkunegara V) tidak menyepakati hal itu. Karenanya, ia mencari bantuan dari pihak swasta, yaitu dari A. F. L Huygen de Raet, seorang pengusaha Semarang yang bersedia memberi bantuan sebesar *f* 400.000. Prangwedana juga memperoleh pinjaman sebesar *f* 200.000 dari Factotij yang sebelumnya telah menggadaikan 290 saham Javasche Bank dan 100 saham Nederlandsche Handelmaatschappij,

200 Aris, *op.cit.*, hlm. 68. Pringgodigdo hlm. 4 dan Pringgokusumo hlm. 65.

yang adalah warisan dari ayahnya. Selang beberapa waktu, ternyata Mangkunegaran masih kekurangan dana dan karenanya sekali lagi Prangwedana meminta pinjaman kepada residen. Residen menolak memenuhi permohonan tersebut. Namun, residen melonggarkan keputusannya dengan mensyaratkan Prangwedana untuk menyetujui dibentuknya Dewan Pengurus Mangkunegaran. Akan tetapi, Prangwedana bersikukuh menolaknya, dan karena itu keuangan Mangkunegaran pun masih bertahan dalam fase krisis.[201]

Laporan residen pada Desember 1886 menyatakan keuangan Mangkunegaran dalam keadaan tidak seimbang, pengeluarannya lebih besar dibandingkan dengan pendapatannya. Bahkan, utangnya mencapai satu juta gulden. Residen memperkirakan Mangkunegaran hanya dapat membayar utang sebesar f 600.000, yang diperoleh dari menjual tanah dan rumah-rumah di Semarang serta menjual surat-surat berharga. Namun, Prangwedana kembali menolak usul penjualan aset tersebut dengan pertimbangan kesejarahan wilayah, karena aset-aset tersebut adalah peninggalan Mangkunegara IV dan belum dibagikan kepada keluarga lainnya.[202]

Di pihak lain, masa jaminan pinjaman dengan Factorij telah selesai dan Factorij tidak bersedia memberikan pinjaman berikutnya kepada Mangkunegaran. Keadaan ini semakin bertambah buruk karena pegawai Mangkunegaran telah lama

201 Pringgodigdol, *loc.cit.,* hlm. 66-67.

202 Pringgodigdo, *loc.cit.,* hlm. 67-68.

tidak menerima gaji. Selama menunggu gaji, mereka menjual barang-barang pribadi guna memenuhi kebutuhan sehari-hari. Sementara itu, kedaaan rakyat terimpit karena kerja rodi yang diterapkan oleh Mangkunegara sangat menguras tenaga. Penanaman tebu yang awalnya dapat berjalan lancar akibat adanya rodi, menjadi berkurang.[203]

Melihat keadaan yang semakin genting, Gubernur Jenderal saat itu, O van Rees, berusaha menyelesaikan permasalahan secara pribadi. Caranya adalah dengan mendatangi langsung Mangkunegaran pada 7 Juli 1887, dengan tujuan membicarakan tindakan-tindakan yang perlu diambil untuk menyelamatkan keuangan Mangkunegaran. Pada 11 Juli 1887, diambil keputusan "rahasia" yang isinya menetapkan, "sebagai tindakan umum dari penerimaan dan pengeluaran Mangkunegaran, seluruhnya akan diserahkan kepada suatu komisi yang diketuai oleh residen".[204] Sejak itu, melalui kepemimpinan residen, industri Mangkunegaran berada di tangan pemerintah Hindia Belanda.

Pengembalian ke Tangan Mangkunegaran dan Manajemen Sehari-Hari

Pengganti Mangkunegara V, yakni Mangkunegara VI, dikenal sebagai pemimpin sederhana, cerdas, dan hemat. Mangkunegara VI jelas memiliki jiwa pengusaha yang dapat diandalkan untuk memimpin industri gula Mangkunegaran. Pada 1898, Mangkunegaran berhasil membayar utang

203 Pringgodigdo, *loc.cit.*, hlm. 69.
204 Pringgodigdo, *loc.cit.*, hlm. 69.

tanpa bunga kepada pemerintah Hindia Belanda sebesar f 200.000 dan sisa f 50.000 yang akan dilunasi pada 14 Juni 1898. Pembayaran utang tersebut menjadi bukti keuangan Mangkunegaran telah membaik. Mangkunegara VI meminta kepada pemerintah Hindia Belanda agar urusan keuangan kembali diserahkan kepada Praja Mangkunegaran.[205]

Residen juga mengamini hal tersebut, terlihat dalam cuplikan surat residen kepada Gubernur Jenderal, *"Bahwa Kepala Dinasti Mangkunegaran akan mengurus dengan hemat sekali, hal itu saya dapat menjamin, karena salah satu sifat pribadi raja adalah berhemat. Bahwa hal ini akan diurus dengan hemat, dengan kata lain, penghematan tidak meninggalkan kebijaksanaan, maka saya sebagai wakil dari Paduka Yang Mulia memang bertugas membantu raja melalui nasihat dan menerapkan tindakan."*[206]

Akan tetapi, pemerintah pusat Hindia Belanda tidak menyetujui rencana tersebut begitu saja. Mereka amat menyadari industri gula Mangkunegaran berperan besar bagi industri gula di Jawa secara umum, mengingat bahwa pada periode tersebut, industri gula Jawa sedang bangkit dari krisis ekonomi yang sempat dialami pada 1880-an (Tabel 2.1). Melalui surat tertanggal 16 Desember 1898, pemerintah pusat Hindia Belanda mengabarkan kepada residen bahwa sebelum Mangkunegaran berhasil melunasi

205 Pringgodigdo, *loc.cit.*, hlm. 115.
206 Pringgodigdo, *loc.cit.*, hlm. 115.

sisa utang, keuangan Mangkunegaran akan masih berada di tangan pemerintah.[207]

Pihak Mangkunegaran mencari cara lain untuk tetap memperjuangkan hak atas keuangannya. Akhirnya, dengan bantuan residen, dalam laporan residen kepada Dewan Hindia disampaikan permohonan Mangkunegaran untuk dapat mengelola keuangan sendiri.[208] Residen bersedia membantu dengan mempertimbangkan bahwa ekonomi adalah sumber kekuatan Mangkunegaran. Jika Mangkunegaran tidak memiliki kekuasaan ekonomi, kekuasaannya akan melemah di mata *vorstenlanden* lainnya sehingga residen memandang pengembalian stabilitas keuangan dapat mengamankan keadaan *vorstenlanden*.

Namun, residen tidak bersedia menuruti keinginan Mangkunegaran tersebut begitu saja. Dalam laporannya, residen mengusulkan bahwa Mangkunegaran harus menggunakan seorang *superintendent* berkebangsaan Belanda untuk membantu Mangkunegaran mengelola keuangan. *Superintendent* tidak hanya mengurusi perusahaan, sebagaimana pada masa lalu. Pada saat itu, *superintendent* mengurus keuangan Mangkunegaran dalam arti sempit maupun luas, serta membuat laporan tahunan yang harus diserahkan kepada pemerintah. Ternyata, usul tersebut disetujui oleh Dewan Hindia Belanda dan Gubernur Jenderal.[209] Hingga pada akhirnya, setelah 12 tahun dipimpin residen, pada

207 Pringgodigdo, *loc.cit.,* hlm. 116.
208 Pringgodigdo, *loc.cit.,* hlm. 117.
209 Pringgodigdo, *loc.cit.,* hlm. 117.

1898 industri Mangkunegaran kembali ke tangan trah Mangkunegaran.

Pembentukan Komisi Dana Milik Mangkunegaran

Telah dijelaskan di atas bahwa dalam proses pencarian dana untuk menutup krisis Mangkunegaran, residen telah mengusulkan suatu komisi yang mengurus tanah, keuangan dan segala harta benda milik Mangkunegaran, sebagai syarat pemberian bantuan dari pemerintah Hindia Belanda. Pengurus komisi tersebut dipilih sendiri oleh Mangkunegara V, ditunjuk baik dari keluarga ataupun salah satu pegawainya yang kemudian diputuskan dengan pertimbangan residen. Komisi tersebut bertugas membuat laporan pertanggungjawaban keseluruhan pengeluaran dan penerimaan. Laporan tersebut diserahkan kepada Mangkunegara V. Sementara itu, neraca tahunan dan anggaran ditetapkan harus melalui persetujuan Residen Surakarta.[210]

Komisi *Raad van Toezicht Belastment de Regeling van de Mangkonegorosche Landen an Bezettingen* (Dewan Pengawas yang Mengatur Urusan Keuangan, Tanah, dan Barang-Barang Milik Mangkunegaran) diketuai oleh asisten Residen Surakarta. Anggotanya terdiri dari dua orang Pangeran Putra (keturunan Mangkunegara IV) dan dua orang Pangeran Sentana (keturunan Mangkunegara V). Anggota komisi juga terdiri dari keturunan Mangkunegara II dan III, dengan tujuan agar dapat mengakomodasi semua kepentingan Praja Mangkunegaran. Dalam komisi tersebut, ada seorang

210 Aris, *op.cit.*, hlm. 67.

Belanda yang bekerja sebagai sekretaris dan merangkap sebagai pemegang buku dengan gaji *f* 200 hingga *f* 300.[211] Sementara itu, hal-hal seperti pengeluaran atau pembiayaan yang berjumlah besar serta pengambilan keputusan penting harus melalui keputusan dewan.[212]

Hal lain yang menjadi perhatian pemerintah pusat Hindia Belanda adalah kedudukan *superintendent*. Pada proses pengembalian keuangan Mangkunegara kepada Kepala Dinasti Mangkunegaran, *superintendent* diberi kewajiban lebih besar daripada sebelumnya. Hingga masa kepemimpinan Mangkunegara VII, pemerintah akhirnya menyadari belum ada aturan legal formal untuk kedudukan *superintendent*. Meski demikian, laporan-laporan *superintendent* yang kemudian diserahkan kepada residen dan pemerintah pusat tersusun sangat mendalam dan rinci. Hal tersebut mengundang pertanyaan bagi Direktur Departemen Dalam Negeri mengenai kedudukan *superintendent* Mangkunegaran.[213]

Akhirnya, surat tertanggal 21 Agustus 1916 dari Gubernur Jenderal menjelaskan kedudukan *superintendent*. Apabila seorang *superintendent* telah menyelesaikan laporan anggaran yang baik dan telah disetujui oleh pemerintah daerah, maka telah usai kiranya masa di mana swasta mengawasi keuangan seorang raja.[214] Hal ini berarti kedudukan

211 Wasino, *op.cit.,* hlm. 57.
212 Pringgodigdo, *op.cit.,* hlm. 6.
213 Pringgodigdo, *loc.cit.,* hlm. 94.
214 Pringgodigdo, *loc.cit.,* hlm. 94.

superintendent terbatas pada pembuatan anggaran keuangan Mangkunegaran.

Keputusan *gubernemen* tersebut mendapat persetujuan dari Direktur Dalam Negeri, melalui suratnya pada bulan Oktober 1916 yang mencakup:

1. Urusan keuangan dan pemerintahan tidak dapat dipisah-pisahkan.
2. Kedudukan *superintendent* masih berpengaruh besar, dan dalam perkembangan Praja Mangkunegaran saat itu harus dibiarkan.
3. Urusan sehari-hari dari perusahaan-perusahaan terlalu rumit untuk diselesaikan oleh residen, karena itu *superintendent* harus dipertahankan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, Direktur Dalam Negeri mengusulkan:

1. *Superintendent* selanjutnya hanya mengurus mengenai milik Mangkunegaran saja.
2. Urusan umum dari milik Mangkunegaran agar dilakukan oleh sebuah komisi, yang terdiri dari residen dan seorang *superintendent* yang diakui oleh *Gubernemen*.
3. Untuk melaksanakan tugas, komisi tersebut harus membentuk sebuah Dana Milik dengan administrasi yang baik, yang perkiraan laba dan ruginya dimasukkan ke dalam anggaran belanja Praja Mangkunegaran.

Usulan Direktur Dalam Negeri mendapat persetujuan dari Dewan Hindia, kemudian diambil alih oleh *gubernemen* dan ditetapkan dalam Keputusan Pemerintah Nomor 15 Tanggal 20 Desember 1916. Komisi Mangkunegaran[215] tersebut bernama *Fonds van Eigendommen van het Mangkoenegorosche Rijk* (Dana Milik Praja Mangkunegaran).[216] Dana Milik Praja Mangkunegaran berada di bawah pengelolaan *Comissie van Beheer Fonds van Eigendommen van het Mangkoenegorosche Rijk* (Komisi Pengelola Dana Milik Praja Mangkunegaran).[217]

Peraturan umum Dana Milik Praja Mangkunegaran terdiri atas tiga pasal. Pasal pertama terdiri atas tiga ayat. *Pertama,* milik Praja Mangkunegaran terdiri dari perusahaan-perusahaan, pabrik-pabrik, hutan-hutan, rumah-rumah yang tidak digunakan oleh praja, gedung-gedung, pekarangan-pekarangan. Modal pokok Praja Mangkunegaran adalah suatu dana yang urusan umumnya dilakukan oleh sebuah komisi, yang terdiri dari Kepala Trah Mangkunegaran, seorang *superintendent* yang berasal dari Eropa yang diakui oleh Gubernur Jenderal, dan seorang Belanda sebagai Pegawai Pamong Praja yang ditunjuk oleh residen. *Kedua,* kepala Trah Mangkunegaran adalah ketua komisi itu. *Ketiga,* urusan sehari-hari dilaksanakan oleh *superintendent*

215 Aris, *op.cit.,* hlm. 68.

216 Dana Milik Praja Mangkunegaran meliputi perkebunan, pabrik, hutan, rumah-rumah yang tidak dipergunakan oleh praja, gedung, pekarangan, dan lainnya, termasuk modal pokok milik Mangkunegaran. Wasino, *op.cit.,* hlm. 78.

217 *Memories van Overgave (MvO)* Residen Surakarta A. J. W. Harloff tahun 1922. Komisi Dana Milik itu kemudian diatur tersendiri dalam Pranatan Mangkunegaran No. 28/R Tanggal 19 November 1917 yang dimuat dalam *Rijksblad Mankunegaran Tahun 1917 No. 38*. Wasino, *op.cit.,* hlm. 78.

yang menurut anggaran belanja tiap tahun ditetapkan oleh komisi untuk berbagai usaha dan lain-lain, dengan kewajiban menyampaikan keterangan yang diminta oleh anggota-anggota komisi lain.

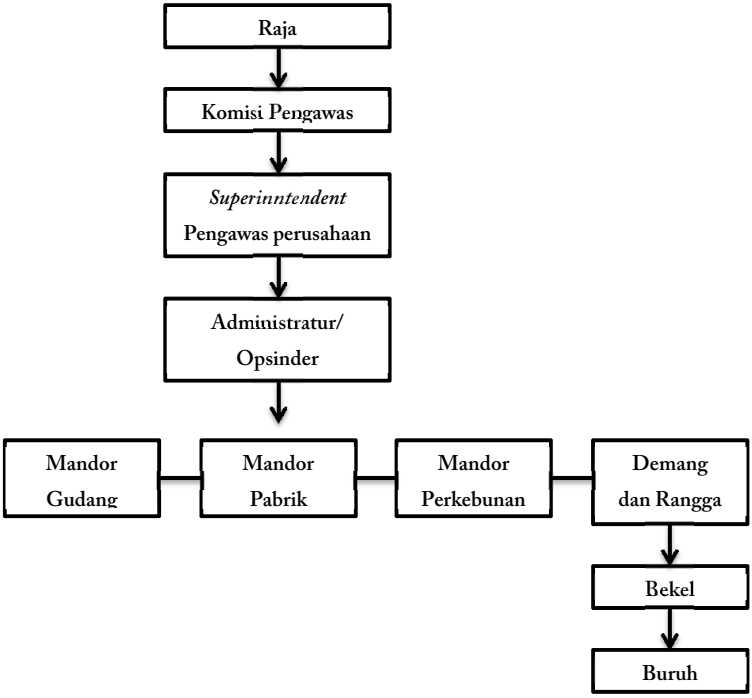
Pasal kedua terdiri atas satu ayat yang menjelaskan tentang untung rugi industri Mangkunegaran. Lebih lanjut, bunyi pasal dua adalah sebagai berikut, *"Dengan menggunakan rencana anggaran belanja yang dimaksud dalam pasal 1 ayat 3, maka tiap tahunnya komisi menyusun sebuah anggaran umum, sedangkan perkiraan untung dan rugi dari dana milik tersebut dimasukkan ke dalam anggaran praja, kecuali laba yang disisihkan untuk keperluan dana cadangan agar menjadi lebih besar."*

Pasal tiga terdiri atas tiga ayat. *Pertama,* komisi melakukan tata-buku yang baik mengenai kepengurusan, dan menyelenggarakan rapat sekali dalam tiga bulan dan setiap kali apabila salah satu anggota meminta diadakannya rapat. *Terakhir,* komisi berkewajiban membuat laporan tahunan dan neraca yang diberi keterangan yang cukup beserta perhitungan laba dan rugi, dan itu semua diserahkan kepada pemerintah.[218]

Bila digambarkan, susunan kepengurusan Komisi Dana Milik Mangkunegaran adalah sebagai berikut:

218 *Rijksblad Mangkunegaran* Tahun 1917 No. 38, Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran.

Bagan 3.1
Susunan Pengurus Komisi Dana Milik Mangkunegaran



Sumber: Arsip Reksa pustoko Mangkunegaran No. 1178

Perubahan di atas semakin menegaskan kedudukan strategis *superintendent* dalam industri gula Mangkunegaran. Pada susunannya, Mangkunegaran memang menjadi pemimpin komisi, tetapi pada praktiknya *superintendent* yang menjalankan komisi. *Superintendent* memiliki kekuasaan lebih besar, karena berkurangnya campur tangan residen dan keputusan Mangkunegara VI yang memisahkan antara

keuangan praja dengan keuangan perusahaan. Karenanya, pengelolaan perusahaan Mangkunegaran dalam praktiknya berada di bawah seorang *superintendent*. Secara formal, intervensi residen atas perusahaan Mangkunegaran telah berakhir. Namun, dalam praktiknya, jika Mangkunegara VI ingin mengangkat seorang *superintendent*, maka ia harus mendapatkan persetujuan dari Residen Surakarta terlebih dahulu.[219]

Pembentukan komisi ini selain untuk memperbaiki manajemen industri gula Mangkunegaran juga sebagai alat pengawas pemerintah Hindia Belanda. Pasal III ayat 2 yang menjelaskan kewajiban komisi untuk mencatat segala kegiatan keuangan Mangkunegaran serta menyerahkannya ke pemerintah menjadi bukti bahwa secara tidak langsung pemerintah Hindia Belanda mengontrol industri gula Mangkunegaran. Komisi Dana Milik Mangkunegaran menjadi alat kontrol pemerintah atas Mangkunegaran.

Pada 1920, pengawasan teknis pembukuan pada Komisi Dana Milik Praja Mangkunegaran dilakukan oleh Dinas Akuntansi Pemerintah Belanda. Selain mengawasi masalah pembukuan, dinas ini juga bertugas memberikan pertimbangan mengenai laporan tahunan oleh komisi pengawas tentang kondisi keuangan Dana Milik Praja Mangkunegaran. Dinas Akuntansi Pemerintah Belanda memberi nasihat mengenai prinsip-prinsip yang dapat dilakukan dalam pembuatan laporan buku tahunan. Laporan tahunan dapat disetujui setelah dilakukan penambahan dan pengurangan

219 Wasino, *op.cit.*, hlm. 76.

sesuai dengan saran pejabat Dinas Akuntansi Pemerintah Belanda, dan pada akhirnya laporan diserahkan kepada Residen Surakarta.[220] Hal ini menyempurnakan pengawasan pemerintah Hindia Belanda kepada Mangkunegaran.

Proses Pembaharuan: Reorganisasi-Reorganisasi pada 1900

Sejarah Politik Etis

Pada abad ke-20, Belanda mengawali penyelenggaraan negara dengan semangat baru karena pada 6 September 1898 Wilhelmina (18 tahun) dinobatkan menjadi Ratu Nederland di Gereja Baru. Penobatan ini memberi napas pembaharuan bagi kaum pengusung perubahan. Di sisi lain, penobatan ini juga menjadi titik pertaruhan untuk mempertahankan tatanan lama yang sangat kental oleh paternalisme dari berbagai kalangan di Hindia Belanda dan di Belanda sendiri, terlebih terkait respons dari 20 orang anggota parlemen. Hal ini terlihat dalam usul mereka yang menginginkan penguasa Bumiputra diundang dalam penobatan tersebut, dengan dibiayai oleh negara. Usul tersebut tidak mendapat respons positif karena pemerintah Belanda yang diwakili Menteri Jajahan, J.T Cremer, yang adalah salah satu aktor pembaharuan di Belanda menolak usul tersebut. Kalaupun penguasa Bumiputra ingin datang, mereka dapat datang atas prakarsa dan usul mereka sendiri, bukan atas undangan resmi apalagi sampai dibiayai Belanda.[221]

220 Wasino, *loc.cit.*, hlm. 78.

221 Simbolon. 2007. *Menjadi Indonesia*, hlm. 191-192.

Tiga tahun kemudian, pada 17 September 1901, dalam pidato kerajaan (*troonrede*) Ratu Wilhelmia memastikan tiket gelombang pembaharuan bagi Hindia Belanda;

> *"Sebagai kekuasaan yang diilhami kekristenan, Nederland merasa memiliki kewajiban terhadap Hindia Belanda untuk mendorong timbulnya kesadaran, yang tercermin dalam seluruh kebijakan pemerintah, bahwa Nederland memikul beban moril terhadap penduduk negeri itu. Oleh karena itu, saya memberi perhatian luar biasa besar terhadap kesengsaraan penduduk Bumiputra di Jawa. Saya mengharapkan agar dilakukan penelitian mengenai sebab-musababnya."*[222]

Pidato ini menjadi landasan formal dan semakin melegitimasi pelaksanaan Politik Etis. Istilah Politik Etis sendiri sebenarnya berasal dari tulisan Pieter Brooshoof, *"De Etische Koers in de Koloniale Politiek"* pada 1901. Dalam tulisan tersebut, Brooshoof menceritakan bahwa kemiskinan Bumiputra tidak hanya terjadi di Jawa tetapi telah menyebar ke seluruh Hindia Belanda. Utang budi kepada Hindia Belanda tidak hanya menjadi kewajiban pemerintah Belanda, tetapi juga kewajiban para penanam modal atau pihak swasta. Karena pihak swasta juga punya andil dalam kemiskinan yang terjadi. Brooshoof menceritakan penderitaan buruh kontrak maskapai perkebunan di Sumatera, dengan mengacu pada Undang-Undang Perburuhan 1880 (*koeli-ordonnantie*), yang salah satu pasalnya menyatakan "majikan berhak menghukum kuli kontrak bila ketentuan kontrak kerjanya dilanggar

222 Simbolon, *op.cit.*, hlm. 192.

(*poenale sanctie*).[223] Perubahan haluan politik Hindia Belanda juga dipengaruhi perubahan ekonomi yang terjadi sebelum 1900, dengan keadaan perkebunan gula sempat mengalami kerugian besar akibat perkebunan tebu diserang penyakit-penyakit tumbuhan.[224]

Pemerintahan Belanda yang saat itu berada di tangan koalisi Protestan–Katolik, dengan Abraham Kuyper sebagai salah satu pimpinannya, menggalang kekuatan dengan golongan sosialis demokrat seperti Van Kol dan liberal progresif seperti Brooshoof. Mereka adalah golongan yang paling mengutuk dampak perekonomian liberal dan sangat menganjurkan diterapkannya Politik Etis dengan semangat utama agar campur-tangan pemerintah dalam sektor ekonomi segera dilaksanakan. Pada saat yang sama, pemerintah mengangkat Alexander W. F. Idenburg menjadi menteri jajahan, yang di kemudian hari sangat dihormati karena jasanya dalam melaksanakan garis Politik Etis, dengan tiga prinsip Politik Etis, seperti yang pernah diungkapkan Van Deventer, yakni edukasi, irigasi, dan imigrasi. Untuk merealisasikan rencana tersebut, pemerintah menggelontorkan uang sebesar 40 juta gulden.[225]

Politik Etis sejatinya berakar pada masalah kemanusiaan dan keuntungan ekonomi. Kalangan pengusaha mulai mengubah pandangannya bahwa Hindia Belanda sebaiknya tidak hanya ditempatkan sebagai negara jajahan, tetapi juga

223 Simbolon, *loc.cit.,* hlm. 192-193.

224 Basri, Yusmar (penyunting). 1977. *Sejarah Nasional Indonesia Jilid V,* hlm. 36.

225 Simbolon, *op.cit.,* hlm. 193.

sebagai pangsa pasar yang sangat potensial sehingga standar hidup penduduknya perlu diperbaiki. Para pemodal Belanda dan internasional[226] saat itu memang sedang mencari peluang baru bagi investasi dan eksploitasi bahan-bahan mentah, terlebih lagi bagi daerah di luar Jawa. Hal ini menimbulkan kebutuhan akan tenaga kerja Hindia Belanda bagi perusahaan-perusahaan tersebut. Dengan alasan itu, kepentingan-kepentingan perusahaan yang mendukung pelibatan pemerintah jajahan berlangsung semakin intensif dalam rangka mencapai ketenteraman, keadilan, modernitas dan kesejahteraan.[227]

Pihak aliran kemanusiaan melihat gagasan tersebut menguntungkan Hindia Belanda sehingga mereka menyetujui gagasan tersebut dan hal ini menguatkan fondasi pelaksanaan Politik Etis.[228] Selain untuk memperoleh pangsa pasar dan keuntungan besar, program peningkatan kesejahteraan ini juga untuk menjaga pasokan bahan mentah produk-produk mereka. Di satu sisi, gerakan perlawanan saat itu belum dianggap membahayakan kaum pemodal dan pemerintah kolonial sehingga Politik Etis juga diharapkan dapat merangkul gerakan emansipasi atau perlawanan terhadap kepentingan modal.[229]

---

226 Seperti Amerika, Inggris, dan negara-negara Eropa lainnya, serta Jepang yang adalah salah satu kekuatan baru kapitalisme di Asia, mulai melirik Hindia Belanda sebagai pasar yang potensial. Penanaman modal tersebut juga untuk menjamin mereka mendapat sekutu yang kuat. Basri, *op.cit.,* hlm. 33-34.

227 Ricklef, *op.cit.,* hlm. 227-228.

228 Ricklef, *loc.cit.,* hlm. 227-228.

229 Basri, *op.cit.,* hlm. 34.

Politik Etis tidak hanya dilaksanakan dalam tiga rencana besar (edukasi, imigrasi, dan irigasi), tetapi juga dalam program-program lain. Dalam kasus ini, akan dijelaskan dua program turunan Politik Etis, yakni reorganisasi pemerintahan desa dan reorganisasi agraria. Dua reorganisasi tersebut dimaksudkan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat desa karena selama ini masyarakat desalah yang paling banyak dirugikan. Selain misi mulia tersebut, pemerintah Hindia Belanda juga melakukan reorganisasi-reorganisasi untuk mencapai tujuan pemerintahan yang sebenarnya, yakni untuk meningkatkan eksploitasi dan keuntungan.

Reorganisasi Pemerintahan Desa

Politik Etis memiliki makna sosial untuk meningkatkan kesejahteraan sosial melalui desa. Pandangan ini sejatinya sudah ada sejak era Van den Bosch. Menurutnya, eksperimen Raffles yang menggunakan desa sebagai instrumen mempertahankan ketenteraman dan ketertiban serta mendongkrak produksi materiil membuat warga desa semakin miskin. Sama halnya dengan yang dilakukan para pengusaha pada periode 1870-1900-an. Ketika itu, paham kebebasan untuk membuka usaha memperlemah solidaritas desa karena pasar-pasar yang dibuka hanya berorientasi kepada ekonomi (produksi).[230]

Para pendukung Politik Etis menjadikan desa tidak hanya sebagai mesin pendongkrak produksi materiil tetapi juga alat untuk meningkatkan kesejahteraan sosial serta mendorong pemerintahan yang demokratis. Pandangan tersebut

230 Daliman, *Sejarah Indonesia.*, hlm. 66.

diekspresikan dalam Undang-Undang Pemerintahan Desa pada 1906 yang kemudian dikenal sebagai *Inlandsche Gemeente Ordonnantie (IGO* untuk Jawa dan Madura) serta *Inlandsche Gemeente Ordonnantie vooe de Buitengesten (IGOB* untuk daerah luar Jawa).[231] Undang-undang tersebut menjadi acuan bagi penduduk desa untuk mengawasi dan mengadministrasikan urusan desa, kekayaan, tanah, pendapatan dan pengeluaran desa demi kepentingan bersama. Penerapan undang-undang itu sekaligus memberikan pendidikan demokrasi politik bagi masyarakat dan memberikan arena praktik bagi pejabat-pejabat Eropa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Dengan demikian, masing-masing individu desa diharapkan dapat hidup lebih sejahtera.[232]

I. G. O Staatblad No. 83 Pasal 1 menyatakan, *"Penguasaan desa dijalankan oleh kepala desa dibantu beberapa orang yang ditunjuk olehnya."* Mereka bersama-sama menjadi pemerintah desa. Sementara itu, Pasal 2 ayat 2 menyatakan, *"Tentang mengangkat/melepas anggota-anggota pemerintah desa, kecuali kepala desa, diserahkan kepada kebiasaan pada tempat itu."* Undang-undang tersebut tidak berlaku di daerah *vorstenlanden* dan tercantum dalam aturan-aturan kerajaan yang ada. Di Kasunanan, aturan ini tercantum dalam Rijksblad Tahun 1917 No. 33, dan di Mangkunegaran sendiri dalam Rijksblad Tahun 1917 No. 14. Untuk di Yogyakarta,

231 Slamet, *Poko2 Pembangunan Masjarakat Desa,* hlm. 110.

232 Daliman, *op.cit.,* hlm. 66-67.

aturan tercantum dalam Rijksblad Tahun 1918 No. 22 untuk Kasultanan dan Rijksblad Tahun 1918 No. 24.[233]

Reorganisasi Agraria

Reorganisasi agraria adalah salah satu cara memperbaiki keadaan pedesaan. Ekstraksi hasil bumi yang selama ini dilakukan pemerintah kolonial belum memberi hasil secara maksimal. Karenanya, kualitas serta kuantitas tenaga kerja dinilai perlu ditingkatkan melalui perubahan kedudukan tanah dan pemerintahan desa. Sementara itu, sistem pertanahan di Jawa masih bersifat tradisional dan termasuk penghalang bagi ekspolitasi pemerintah Hindia Belanda.[234]

Reorganisasi agraria ditujukan untuk beberapa alasan. *Pertama,* alasan ideologis, terkait dengan adanya kebijakan Politik Etis yang dicanangkan pemerintah Belanda. Dengan kebijakan itu, rakyat harus dibebaskan dari ikatan feodal yang dapat dicapai melalui pemanfaatan dan penggunaan tanah melalui kejelasan hak milik tanah. *Kedua,* adanya keinginan pemerintah untuk melakukan standardisasi, sentralisasi, rasionalisasi, dan ekspansi wilayah yang tidak dikuasai secara langsung (daerah *vorstenlanden*). Melalui reorganisasi ini, birokrasi dan administrasi daerah swapraja setara dengan daerah lain yang dikuasai secara langsung oleh pemerintah Hindia Belanda. *Ketiga,* kepentingan pengusaha Eropa, terutama Belanda, untuk memperoleh efisiensi dan

233 Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984.

234 Suhartono, *Apanage dan Bekel,* hlm. 91 dan 94.

keuntungan dalam penanaman modal di daerah Praja Kejawen.[235]

Reorganisasi agraria ditujukan untuk mengintegrasikan tanah-tanah yang subur menjadi sebuah kompleks wilayah perkebunan. Pengintegrasian ini untuk memudahkan manajemen dan pengaturan perkebunan. Untuk itu, reorganisasi tidak dibatasi per individu, tetapi per distrik dengan area yang membentuk satu kompleks.[236]

Pada 9 Januari 1909, setelah berdiskusi dengan Direktur Pemerintahan Dalam Negeri de Graff, Gubernur Jenderal van Heutz meminta reorganisasi agraria segera dilaksanakan, khususnya di Surakarta. Akhirnya, pada 22 November 1909, rencana reorganisasi yang disusun de Graff dikirim kepada Residen Surakarta untuk memperoleh pertimbangan dan saran. Pada Desember 1909, Residen Yogyakarta meminta Residen Surakarta agar Sunan bersedia melaksanakan reorganisasi karena semua penyewa tanah dan pengusaha telah menyetujui hal tersebut. Untuk Mangkunegaran sendiri, Prangwedana telah menyetujui rencana reorganisasi tersebut. Pada pertengahan Mei 1910, de Graff mengunjungi *vorstenlanden* untuk memberi pengarahan pelaksanaan reorganisasi kepada pengusaha.[237]

Pada awal Agustus 1911, Direktur Pemerintahan Dalam Negeri Tollenar, pengganti de Graff, membuat rencana reorganisasi agraria baru bagi *vorstenlanden.* Pada 26 Agustus

235 Wasino, *op.cit.,* hlm. 158.
236 Suhartono, *op,cit.,* hlm. 96.
237 Suhartono, *loc,cit.,* hlm. 94.

1911, rencana tersebut dibahas dengan Inspektur Dinas Agria de Roo la Faille serta pejabat terkait lainnya. Rencana reorganisasi agraria yang telah disepakati oleh pemerintah pusat Hindia Belanda kemudian dibicarakan dengan Residen Surakarta dan Residen Yogyakarta.

Pada 13 Desember 1911, Tollenar mengirim draf reorganisasi kepada *Solosche Landhuur Vereeniging* dan lima asisten residen untuk mendiskusikannya. Para penyewa tanah di Nederland meminta kepada Gubernur Jenderal untuk memberlakukan sistem kerja bebas di daerah *vorstenlanden*. Pada 9 Januari 1912, *Bond van Vorstenlandsche Landbourwondernemers* (Perkumpulan Penyewa Tanah) di Den Haag memberikan dukungan kepada Mr. A. Paets, ketua *Algemeen Syndicaat voor Suikerfabriekanten* untuk mendiskusikan hal tersebut kepada raja-raja *vorstenlanden*.[238] Dari hal itu, tampak tidak hanya pemerintah Hindia Belanda, tetapi juga para pengusaha yang memperjuangkan keberlangsungan sistem kapitalis di daerah *vorstenlanden*.

Di lain pihak, Mangkunegaran langsung menyetujui rencana tersebut. Bahkan, bisa dibilang Mangkunegaran mengambil peluang lebih awal dengan melaksanakan reorganisasi agraria, yakni melalui penghapusan tanah *apanage* pada masa Mangkunegara IV dalam rangka membangun industri gula. Hal demikian sangat menguntungkan pemerintah Hindia Belanda dalam pelaksanaan reorganisasi agraria. Pemerintah Hindia Belanda hanya tinggal menambahkan aturan-aturan baru yang telah disetujui

238 Suhartono, *loc.cit.*, hlm. 95-96.

oleh Direktur Pemerintahan Dalam Negeri dan Gubernur Jenderal.

Kebijakan dan Sikap Pemerintah Hindia Belanda Pasca Krisis pada 1930-an

Kejatuhan gula juga disebabkan karena cadangan gula telah sampai pada titik maksimal pada 1930-1931, tetapi produksi harus dipangkas secara drastis. Dengan sangat berat hati, pemerintah Hindia Belanda menyetujui perjanjian Chadbourne[239] tentang pembatasan internasional, dengan syarat menunggu sampai cadangan gula dikurangi. Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Undang-Undang Ekspor Gula sebagai pelaksanaan perjanjian tersebut. Dalam undang-undang itu diatur bahwa setiap tahun pengusaha gula berhak mendapatkan izin guna menjaga jatah ekspor tetap sesuai dengan ketentuan yang ada. Pemerintah Hindia Belanda melakukan campur tangan dalam hal ekspor

239 Setelah Perang Dunia I (1914-1918) terjadi ketidakseimbangan produksi dan konsumsi gula, karena adanya perluasan yang tidak terkendali dari gula bit dan gula tebu. Pada 1913/14, produksi gula dunia mencapai lebih dari 20 juta ton, sedangkan pada 1931/32 melebihi 27 juta ton. Pada 1929, para produsen gula bit dan gula tebu bersepakat untuk menentukan jatah ekspor. Namun, hal tersebut gagal. Akhirnya, pada 9 Mei 1931 terbentuklah Perjanjian Chadburne dengan tujuan mengembalikan keseimbangan produksi dan konsumsi dengan penjatahan ekspor. Namun, tidak semua negara bersedia bergabung dalam perjanjian ini (seperti Inggris beserta persemakmurannya, Amerika, Kuba, Perancis, dan beberapa negara lainnya). Mereka yang tidak bergabung dapat memanfaatkan momen ini dengan menaikkan harga produksi gula hingga 26%, sedangkan negara yang bergabung harus mengurangi produksi hingga hampir 50%. *Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian.* 1978, hlm. 43-44.

karena ternyata tidak semua pihak yang berkaitan bersedia menyampaikan kesepakatan secara sukarela.[240]

Benar saja bahwa terjadi perselisihan antara produsen gula sehingga tidak dapat dihindarkan jika setahun kemudian pemerintah harus ikut turun mengurusi perselisihan yang terjadi. Pada 1918, sebagian besar produsen gula telah bersatu dan menjual secara kolektif gula ekspor mereka, harapannya agar mereka memiliki kedudukan yang lebih kuat dalam kancah internasional. Pada 1932, Perkumpulan Produsen Gula di Jawa (*Vereeniging van Java Suiker Producenten, VJSP)* hampir bubar karena adanya perbedaan pendapat mengenai jalan keluar untuk menjual gula sebesar 3 juta ton yang tertumpuk sejak tahun-tahun pertama krisis. Merespons hal tersebut, pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *Verbansuiker-ordonnantie* (Ind. Stb. 1932 No. 643) yang mengatur penjualan secara tunggal atau *single seller* di bawah pengawasan pemerintah. Secara tidak sadar, monopoli perdagangan gula diserahkan kepada NIVAS (*Nederlandsch Indische Vereeniging voor de Afzet van Suiker*). NIVAS yang menentukan harga jual dan besaran produksi masing-masing pabrik gula. NIVAS juga cepat merespons perubahan yang terjadi di dunia internasional serta segera menyesuaikannya dengan kelompok. Upaya-upaya yang dilakukan NIVAS tersebut cukup berhasil menyelamatkan industri gula Jawa.[241]

Hal menarik lagi adalah pada tahun tersebut pula, tepatnya pada 31 Maret 1936 adalah tanggal berakhirnya Perjanjian

240 *Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian*. 1978, hlm. 44.
241 *Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian*. 1978, hlm. 44-45.

Chadbourne dan pemerintah semakin menancapkan taringnya dalam industri gula. Caranya adalah dengan mengatur pengurangan jumlah pabrik dan penanaman tebu supaya keadaan perusahaan-perusahaan gula kembali sehat (*senering*).[242] Pemerintah Hindia Belanda semakin leluasa mengatur industri gula karena tidak terikat lagi dengan perjanjian internasional. Secara tidak sadar, para pengusaha menerima campur tangan pemerintah Hindia Belanda tanpa menunjukkan perlawanan karena pada saat itu mereka hanya berkonsentrasi pada cara penyelamatan industri gula.

Pada 18 Februari 1935, Direktur Bidang Ekonomi telah memberitahukan kepada Volksraad mengenai rencana tersebut sehingga selanjutnya sutau komisi dibentuk, yang dikenal sebagai "panitia untuk mempersiakan pengaturan gula" (*Comissie van voorbereiding voor de suikerregeling)* yang dipimpin oleh G.R. Erdbrink dengan misi utama melanjutkan campur tangan dengan cara membentuk undang-undang. Ada tiga syarat utama yang harus dipenuhi dalam pengaturan gula, yakni: 1. *Senering* harus dilakukan secara hati-hati dengan catatan jangan sampai produsen yang paling efisien terkena *senering*; 2. Harus bisa mengeskpor dalam jumlah semaksimal mungkin supaya dapat mempertahankan gula di Jawa yang sudah mulai merosot di pasaran bebas meskipun harus menjual dengan harga murah; dan 3. Karena pemasaran gula tidak dapat diprediksi, harus ada pemimpin yang mengawasi dan menyelaraskan perubahan yang terjadi di dunia internasional dengan jalannya produksi. Tujuan

242 *Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian.* 1978, hlm. 44-45.

pembatasan-pembatasan ini adalah untuk *"mempertahankan industri gula Jawa di bawah persyaratan paling mengutungkan dalam bentuk perusahaan-perusahaan yang sebesar mungkin,"* kata van Mook, Direktur Departemen Perekonomian dalam suratnya tertanggal 6 September 1939 No. 2755.[243]

Pada tahun-tahun berikutnya, pemerintah banyak mengeluarkan peraturan guna menyehatkan industri gula Jawa, antara lain dengan memastikan penyehatan produksi gula berjalan lancar serta tertib, dan daerah-daerah yang tidak efisien harus dihindari—meskipun pada kenyataannya masih banyak pabrik gula di daerah-daerah yang tidak efisien—guna mencegah kerugian (Peratuan Peralihan mengenai Gula 1937-1939 Ind. Stbl. 1936 No. 38). Kemudian, ada peraturan mengenai pengeluaran saham produksi pengusaha gula sebagai dasar restriksi (pembatasan) yang setiap tahun ditentukan berdasarkan jatah ekspor yang diizinkan. Saham tersebut dapat berpindah tangan, harapannya dalam tiga tahun ke depan saham-saham tersebut bisa berada di tangan pengusaha yang efisien dan industri gula dapat terkonsolidasi.[244]

Menjelang 1940, peraturan yang ada diubah, peraturan konsolidasi ditangguhkan mengingat keadaan pasar internasional telah jauh berbeda karena berlangsungnya perang. Terjadi banyak kompromi dalam penentuan kebijakan, karena dalam proses "penyehatan" ini banyak yang perlu dilakukan guna membantu keberlanjutan pabrik-pabrik

243 *Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian*. 1978, hlm. 45-46.
244 *Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian*. 1978, hlm. 46-47.

gula. Pada akhirnya, pabrik yang berorientasi dan memiliki harapan bagi kepentingan rakyat di masa mendatang yang tetap dipertahankan.[245] Dampak ketidakpastian ini adalah banyak pabrik gula yang mendadak bangkrut. Pada 1933, hanya ada 137 pabrik, sementara ada 180 pabrik pada 1930. Sebagian besar pabrik tersebut tidak dapat bangkit kembali karena hanya ada 55 pabrik yang bisa bertahan pada periode 1930-1940-an.[246]

Catatan

Pemerintah Hindia Belanda menggunakan otoritas dan akses informasi yang dimiliki untuk mengkaji keadaan industri gula Mangkunegaran. Informasi-informasi yang diberikan residen kepada pemerintah pusat Hindia Belanda serta keadaan pasar gula Mangkunegaran secara umum menjadi landasan dalam pembuatan kebijakan pengalihan kepemilikan industri gula Mangkunegaran. Kebijakan pengalihan kepemilikan kepada pemerintah Hindia Belanda dianggap sebagai langkah yang tepat untuk menyelamatkan pasar gula Mangkunegaran dan pasar gula Jawa secara umum. Kebijakan pengalihan kepemilikan ini adalah bagian campur tangan pemerintah Hindia Belanda secara langsung dalam industri gula Mangkunegaran. Karena Mangkunegaran dianggap tidak cakap lagi menaungi kegiatan perekonomiannya, pemerintah Hindia Belanda mengambil alih untuk menyelamatkan.

245 *Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian.* 1978, hlm. 46-47.
246 Padmo, *op.cit.,* hlm. 213.

Kebijakan lain terkait peran pemerintah Hindia Belanda dalam proses ekonomi Mangkunegaran adalah kebijakan pembentukan Komisi Dana Milik Mangkunegaran. Kebijakan tersebut adalah upaya dari pemerintah Hindia Belanda untuk mengatur maupun mengontrol pihak swasta, dalam hal ini Mangkunegaran. Setelah terjadi krisis pada masa kepemimpinan Mangkunegaran IV, pemerintah Hindia Belanda hendak memastikan industri gula Mangkunegaran berjalan dengan baik dan tidak terjadi kesalahan manajemen lagi. Seluruh manajemen (baik keuangan maupun pelaksanaan pabrik sehari-hari) industri gula Mangkunegaran diserahkan kepada komisi yang beranggotakan *superintendent* dari Belanda. Meskipun keadaan keuangan Mangkunegaran telah stabil, pemerintah Hindia Belanda tetap menugaskan suatu komisi guna menghindari kesalahan yang sama atau malah kesalahan yang lebih fatal.

Kebijakan reorganisasi-reorganisasi dilakukan pemerintah Hindia Belanda dalam rangka standardisasi pemerintahan desa dan kepemilikan tanah. Hal ini mempermudah pemerintah Hindia Belanda mengatur dan memanajemen industri gula yang ada. Pemerintah Hindia Belanda menyadari jika industri gula tidak hanya dipengaruhi oleh pabrik dan faktor ekonomi saja, tetapi juga didukung faktor sosial dan lingkungan.

Kebijakan pasca-krisis ekonomi pada 1930-an menunjukkan peran penting pemerintah Hindia Belanda dalam kegiatan ekonomi gula. Keadaan pasar yang semakin parah membuat pemerintah Hindia Belanda ikut campur dengan

cara mengeluarkan kebijakan-kebijakan. Sebelumnya, krisis penjualan gula dipegang sendiri oleh pihak swasta, yakni VJSP, tetapi hal tersebut tidak dapat mengatasi krisis. Kemudian, pemerintah Hindia Belanda membentuk NIVAS dan mengeluarkan aturan lain terkait produksi, maupun distribusi gula. Ternyata usaha yang dilakukan tersebut mampu menyelamatkan (sebagian kecil) industri gula Jawa—khususnya Mangkunegaran.

IV

Proses-Proses Penguasaan Pasar oleh Pemerintah Hindia Belanda

Industri gula di Jawa, khususnya di Mangkunegaran, bernilai penting bagi pemerintah kolonial Hindia Belanda karena mendatangkan keuntungan besar. Banyaknya kebijakan yang dibuat pemerintah kolonial Hindia Belanda guna mengatur maupun mengontrol industri gula menjadi salah satu bukti keseriusan mereka terhadap industri gula ini. Namun, keadaan pasar, dunia internasional dan keadaan sosial Hindia Belanda yang tidak dapat diprediksi, membuat mereka harus bekerja lebih hati-hati.

Bagian ini akan menjelaskan bagaimana pemerintah Hindia Belanda mengendalikan keadaan pasar gula di Jawa dan Mangkunegaran. Proses implementasi kebijakan dari pemerintah pusat Hindia Belanda kepada Mangkunegaran sendiri maupun kepada pasar gula secara umum akan menjadi arena untuk menjelaskan proses-proses pengendalian atau penguasaan oleh pemerintah Hindia Belanda. Perubahan

keadaan sosial pasca diterapkannya kebijakan tersebut juga akan menjadi latar belakang penjelasan dalam bagian ini.

Kepemimpinan Residen dalam Industri Gula Mangkunegaran

Perkembangan Industri Gula selama Dipimpin Residen

Ketidakcakapan Praja Mangkunegaran dalam mengelola industri gula ditunjukkan dengan semakin meningginya utang Mangkunegaran. Hal ini menjadi pintu masuk bagi pemerintah Hindia Belanda untuk mengendalikan industri gula Mangkunegaran. Keputusan rahasia Gubernur Jenderal van Rees diterbitkan pada 11 Juli 1887 dengan pernyataan tentang pengambilalihan Mangkunegaran kepada suatu komisi yang diketuai oleh Residen.[247] Setelah mengambil alih pabrik dan ekonomi Mangkunegaran, residen mengangkat seorang *superintendent* berkebangsaan Belanda untuk menjalankan pekerjaan sehari-hari. Pekerjaan tersebut dipasrahkan kepada C.A. Rosemeier, seorang mantan sekretaris komisi keuangan Mangkunegaran. Sementara itu, pihak Mangkunegaran sendiri tidak dapat mengupayakan apa pun untuk keadaan tersebut.[248]

Superintendent ini memberi perhatian khusus pada pabrik-pabrik gula Mangkunegaran. Pabrik Kemiri yang tutup pada 1886 dihidupkan kembali dengan alasan letak pabrik yang strategis, hanya dua kilometer dari Stasiun Kemiri dan warga sekitar pabrik bersedia menjual tebu dengan harga

247 Wasino, *Kapitalisme Bumi Putra,* hlm. 58-89.

248 A.K. Pringgodigdo, dalam Wasino, *op.cit.,* hlm. 60.

f 0,25 tiap pikul atau *f* 0,40 tiap kuintal. Logikanya, Pabrik Kemiri memang menguntungkan, tetapi kenyataannya tidak demikian. Setelah satu tahun beroperasi dan menghasilkan 1.850 kuintal, pabrik tersebut kembali ditutup.[249]

Sementara itu, *superintendent* menyetujui pembaharuan teknologi PG Colomadu dan Tasikmadu. Di Colomadu, didatangkan mesin *tripple effect*, yang sebenarnya sudah direncanakan sejak 1885, tetapi terhenti karena adanya krisis. Mesin ini dapat menghemat kayu bakar hingga *f* 11.000 setiap tahunnya. Sedangkan pada pabrik di Tasikmadu, pihak pemerintah kolonial melakukan penggantian pada gilingan-gilingan pabrik karena dianggap tidak mencukupi jika pemerasan ditingkatkan. Dengan gilingan yang kapasitas pemerasannya diganti, produksi jadi meningkat hingga 15% lebih banyak daripada gilingan tunggal, untuk itu *superintendent* memesan lima rol gilingan baru.[250]

Selain pembaharuan pada perkara teknis, Residen Spaan menambah lahan perkebunan tebu agar dapat menunjang mesin-mesin baru tersebut dengan menyewa tanah di Jetis dan Wanalapa dari tangan kedua seluas 2.162 bahu atau 1.534 hektar. Perubahan yang dilakukan Residen Spaan selama enam tahun terakhir nyatanya tidak membuat produksi gula meningkat, karena produksi gula justru cenderung menurun. Hal ini sangat ironis, mengingat Mangkunegaran

249 A .K. Pringgodigdo, dalam Wasino, *op.cit.,* hlm. 60.
250 Wasino, *op.cit.,* hlm. 60-61.

telah mengembangkan instalasi pabrik modern.[251] Penurunan produksi gula ini dapat dilihat dari unsur luas lahan, produksi gula dalam pikul, dan jumlah per bahu dalam pikul (Tabel 4.1 dan 4.2).

Tabel 4.1
Produksi Gula Pabrik Colomadu pada 1884-1889

Tahun	Luas lahan (bahu)	Produksi (pikul)	Pikul/bahu
1884	435	33.463	77
1885	435	34.633	79,6
1886	430	36.842	85,6
1887	380	28.276	74,4
1888	400	21.576	53,9
1889	400	14.631	36,5

Sumber: van Soet, Memorie van den Toestad der Mangkoenogorosche Suiker Fabrieken, Juli 1890, hal 5.

Tabel 4.2
Produksi Gula Pabrik Tasikmadu pada 1884-1889

Tahun	Luas Lahan	Produksi (pikul)	Pikul/bahu
1884	467,5	39.988	85,5
1885	543	34.356	63,2
1886	318	19.224	60,4
1887	302	20.432	67,6
1888	286,5	21.142	73,8
1889	281,5	12.286	43,6

Sumber: van Soet, Memorie van den Toestad der Mangkoenogorosche Suiker Fabrieken, Juli 1890, hal 5.

251 Van Soet, *Memorie van den Toestad der Mangkoenegorosche Suiker Fabrieken* (Bundel YN 992, Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran).

PG Colomadu mengalami pengurangan lahan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun. Pada 1888, ada kenaikan luas lahan sekitar 20 bahu, tetapi setelah itu tidak ada peningkatan lagi. Untuk produksi gula, keadaan Pabrik Colomadu bisa dibilang memprihatinkan karena selama lima tahun (1884-1889) mengalami penurunan produksi hampir 50%. Penurunan lahan di PG Tasikmadu lebih besar jika dibanding dengan PG Colomadu, karena pada 1889 PG Tasikmadu mengalami kehilangan setengah lahan tanam tebunya dibandingkan dengan keadaan pada 1884. Meskipun produksi gula PG Tasikmadu relatif lebih tinggi dibandingkan dengan PG Colomadu, PG Tasikmadu juga mengalami penurunan produksi lebih dari 50% hingga tahun 1889.

Meskipun terjadi penurunan lahan dan produksi, PG Mangkunegaran juga memperoleh keuntungan. Pada 1888, diperoleh keuntungan sebesar *f* 88.700 dengan rincian dari PG Tasikmadu dan PG Kemiri sebesar *f* 60.400, serta dari PG Colomadu sebesar *f* 28.300. Keuntungan tersebut tidak digunakan untuk membiayai kehidupan keluarga Mangkunegaran, tetapi justru digunakan untuk membiayai perawatan dan pengembangan pabrik, seperti pengeluaran rutin (pembayaran gaji atau pengadaan peralatan pabrik) dan pembiayaan instalasi baru untuk PG Mangkunegaran. Pada 1889, pembasmian hama *sereh* menjadi fokus pengelola pabrik, karena ketika itu perkebunan tebu Mangkunegaran belum sepenuhnya sehat atau bebas dari hama *sereh*. Pengelola mengeluarkan dana besar hingga mencapai *f* 388.034,28 untuk

membeli bibit dari daerah yang bebas *sereh* dan digunakan untuk pembelian pupuk serta perawatan perkebunan.[252]

Superintendent Rosomeier memegang kendali pabrik-pabrik Mangkunegaran selama enam tahun, tetapi dalam masa itu, produksi gula terbilang tidak terlalu memuaskan. Bahkan pada 1889, industri gula Mangkunegaran masih meninggalkan utang sebesar *f* 200.000. Dengan kinerja yang tidak begitu bagus dan dianggap boros, Residen Surakarta memecat Rosomeier yang kemudian digantikan oleh J.L. Bulp. Di bawah *superintendent* yang baru ini, tampak kinerja PG Mangkunegaran belum juga menunjukkan hasil memuaskan, hingga akhirnya Residen Surakarta memiliki rencana untuk menjual pabrik-pabrik gula di Mangkunegaran. Gubernur Jenderal tidak menyetujui usul Spaan dan pada awal 1890-an, pemerintah menempatkan residen baru di Surakarta yang dianggap lebih cakap mengurus keuangan Mangkunegaran, yakni Burnaby Lautier (1890-1894).[253]

Burnaby Lautier menganggap dirinya cakap mengurus pabrik-pabrik gula Mangkunegaran sehingga ia tidak menjual pabrik-pabrik tersebut. Kebijakan pertama yang diusulkannya untuk menyelamatkan PG Mangkunegaran adalah dengan membentuk komisi penyelidikan kinerja pabrik gula dengan van Soest (mantan pemilik PG Kali Bogor) sebagai ketuanya, dibantu dengan tenaga ahli C. Van Heel (administratur pabrik gula di Kartasura). Tugas komisi

252 Dalam koleksi Reksa Pustaka Mangkunegaran YN 992.

253 A.K. Pringgodigdo, hlm. 82-83.

ini untuk menyelidiki segala hal terkait PG Mangkunegaran, mulai dari penanaman, pabrikasi, dan pengawasan pabrik.[254]

Hasil penelitian komisi tersebut menyebutkan bahwa pabrik-pabrik gula Mangkunegaran telah memenuhi standar sebagai pabrik modern dan dapat dikembangkan lebih lanjut. Kemerosotan industri gula di Mangkunegaran dikarenakan menyebarnya wabah *sereh* pada perkebunan tebu, rendahnya harga gula dan permasalahan yang paling mendasar adalah terjadinya kesalahan manajemen.[255] Selain membentuk komisi, Lautier juga membeli tanah Kutuan untuk menambah aliran air bagi PG Tasikmadu dengan harga *f* 44.000. Setelah dicicil selama sepuluh tahun, aliran air di tempat tersebut tidak dapat dialirkan ke Tasikmadu sehingga dialihkan ke pabrik nila Mayaretna milik Mangkunegaran dengan uang sewa *f* 2.577 per tahunnya.[256] Penelitian tersebut menunjukkan keseriusan residen dalam mengelola industri gula Mangkunegaran. Hasil penelitiannya menjadi dasar pengelolaan industri gula yang akhirnya memperkuat intervensi pemerintah.

Pada 1 Desember 1890, Lautier melakukan reorganisasi dalam pengelolaan dan administrasi PG Mangkunegaran, termasuk mengganti administrator pabrik yang dianggap kurang cakap. Administrator pabrik dibantu oleh tenaga ahli gula yang berasal dari Eropa dan tidak berada dalam pengaruh

254 P. 1760 Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran, hlm. 84-85.

255 Van Soet, *Memorie van den Toestad der Mangkoenegorosche Suiker Fabrieken* (bundel YN 992, Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran).

256 Wasino, *op.cit.,* hlm. 67.

administrator karena berasal dari luar. Jabatan *superintendent* yang semula dipegang oleh J.L. Bulp digantikan oleh residen baru, van Hell.[257]

Superintendent baru membawa perubahan dalam tata kelola pabrik. Ia membuat aturan kerja yang jelas antara *superintendent* dengan administrator, tentu saja dengan terlebih dahulu melalui persetujuan dari Mangkunegara V. Administrator harus membuat laporan setiap sepuluh hari sekali atau pada tanggal 3, 13, dan 23 setiap bulannya kepada *superintendent*. Administrator juga harus membuat laporan kerja setiap bulan dan tugas penting lainnya adalah meskipun sudah ada mandor, tetapi administrator harus mengecek perkembangan tebu dari hari ke hari untuk memastikan agar wabah *sereh* tidak kembali lagi.[258] Selama masa kepengurusan residen Burnaby Lautier, industri gula Mangkunegaran mulai menunjukkan peningkatan. Hal ini selain dikarenakan harga gula mulai naik kembali pada 1894, juga bisa dilihat dari pertambahan areal tanam dan produksi gula.[259]

257 Surat Residen Surakarta, Burnaby Lautier kepada Gubernur Jenderal tanggal 27 Desember 1890, bundel YN 992, Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran.

258 *Serat Pranatan Cecepenganipun Para Administratur ing Pabrik Administratur ing Pabrik Gendis Bawahing Mangkunagaran tahun 1892,* dalam Arsip Reksa Pustaka MN V 197.

259 N.G.F. Raad tanggal 21 April 1894, Arsip Reksa Pustaka MN P 1761.

Tabel 4.3
Luas Areal Tanam dan Produksi Gula
Mangkunegaran 1890-1894

Tahun	Luas Areal (ha)			Produksi Gula (kuintal)		
	Tasik-madu	Colo-madu	Total	Tasik-madu	Colo-madu	Total
1890	331	284	615	14.853	14.825	29.678
1891	365	283	648	20.613	18.809	39.422
1892	355	283	638	24.154	14.347	38.501
1893	390	319	709	23.169	20.649	43.818
1894	390	355	745	30.731	22.451	53.182

Sumber: Pringgodigdo, Geschiedenis der Ondernemingen van het Mangkoenogorosche Rijk('s-Gravenhage: Nijhoff, 1950), hal 88

Empat tahun terbilang relatif sebentar, tetapi dalam waktu singkat itu, residen Burnaby Lautier menunjukan kecakapan untuk mengurus pabrik-pabrik Mangkunegaran. PG Colomadu dan PG Tasikmadu sama-sama mengalami perkembangan cukup pesat. Areal tanam yang semula 615 hektar, pada 1894 menjadi 745 hektar atau mengalami peningkatan 21%. Produksi gula pada 1890 sebesar 29.678 kuintal, pada 1894 meningkat menjadi 53.182 kuintal, dengan kata lain mengalami peningkatan 23,5%.

Tabel 4.4
Keuntungan Kotor, Pengeluaran, dan Keuntungan Bersih
Industri Gula Mangkunegaran pada 1890-1894

Tahun	Keuntungan Kotor (*f*)	Pengeluaran (*f*)	Keuntungan Bersih (*f*)
1890	419.962,54	360.654,83	59.307,71
1891	527.569,97	455.280,27	72.289,7

1892	591,644,06	542.520,73	49.123,33
1893	632.351,99	640.215,07	-7.863,08
1894	860.723,17	747.738,72	112.984,45

Sumber: Gewestlke Jaarverslagen Betreffende den Financienci Toestand van het M.N Rijk 1890-1894[260]

Perubahan manajemen pabrik dan areal luas tanam berdampak pada peningkatan keuntungan pabrik. Pada 1890, keuntungan kotor hanya *f* 419.962,54 dan pada 1894 berubah menjadi *f* 860.723,17, naik 51% dari empat tahun sebelumnya. Keuntungan tersebut tidak serta-merta dapat dinikmati keluarga Mangkunegaran karena digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran luar biasa. Pengeluaran rutin seperti pembayaran gaji, biaya pengangkutan, biaya produksi, dan lain sebagainya. Sedangkan pengeluaran luar biasa seperti perbaikan dan pembaharuan mesin-mesin pabrik, tidak heran jika pada 1893 pabrik mengalami kerugian sebesar *f* 7.863,08. Karena pada tahun tersebut terjadi pembelian mesin baru pabrik-pabrik Mangkunegaran.[261]

Pada 1894, Burnaby Lautier digantikan oleh Hora Siccama (1894-1897) yang berusaha memperbaiki kesalahan Lautier dengan mengangkat *superintendent* yang benar-benar ahli dan mengerti perkebunan. Kemudian pilihannya jatuh kepada J.A.C. De Kock van Leeuwen, mantan administrator PG Jepara. Karena van Leeuwen merasa tidak terlalu mengetahui perkebunan, ia menyerahkan urusan-

260 Dalam Wasino, *op.cit.,* hlm. 71.

261 Wasino, *op.cit.*, hlm. 71.

urusan terkait perkebunan kepada administratornya. Pada perkembangannya, van Leeuwen lebih menekankan efisiensi dan kualitas gula daripada ekspansi untuk memperoleh keuntungan.[262]

Efisiensi dilakukan pada proses pemanenan dan pabrikasi. Pemanenan dilakukan secara cepat dan pengolahan gula dengan penerapan cara baru, tidak menggunakan *benzwart* (tepung arang tulang) lagi. Hasilnya, biaya produksi bisa ditekan hingga *f* 0,49 tiap kuintal dan penampakan gula kelihatan lebih baik. Gula SS (*stroop suiker* atau gula sirup) Colomadu yang semula nomor 13 menjadi nomor 16 dan harganya naik *f* 0,21 per kuintalnya, sedangkan gula HS (*Hoofd Suiker* atau gula murni) Tasikmadu naik satu nomor dari tahun sebelumnya sehingga harganya naik *f* 0,40 per kuintalnya. Efisiensi juga dilakukan pada dilarangnya pemberian gula secara gratis kepada orang-orang yang sama sekali tidak berhak.[263]

Pada 8 April 1897, Hora Siccama digantikan oleh de Vogel, yang menjabat selama dua tahun tiga bulan karena pada Juni 1899 ia berhenti menjadi Residen Surakarta. Dalam masa kepemimpinannya, de Vogel lebih fokus pada perkebunan kopi, karena perkebunan gula dianggapnya sudah berkembang dengan baik. Karena itu, pengelolaan pabrik gula diserahkan kepada *superintendent* dan administrator.[264] Industri gula Mangkunegaran pada masa akhir abad ke-

262 Wasino, *op.cit.*, hlm. 71-72.

263 A.K. Pringgodigdo, *Geschiedenis der Ondernemingen....*, hlm. 95.

264 Wasino, *op.cit.*, hlm. 72-73.

19 bisa dikatakan stabil. Dilihat dari luas areal tanam, produksi gula meningkat dari tahun ke tahun. Meskipun ada penurunan luas areal tanam pada PG Tasikmadu, tetapi produksi gulanya terus meningkat (tabel 4.5).

Tabel 4.5
Luas Areal dan Produksi Pabrik Gula Mangkunegaran pada Akhir Abad Ke-19

Tahun	Luas Areal (ha)			Produksi Gula (kuintal)		
	Tasik-madu	Colo-madu	Jumlah	Tasik-madu	Colo-madu	Jumlah
1895	373	319	692	32.142	23.142	56.067
1896	355	319	674	32.185	32.185	56.172
1897	355	319	674	32.917	22.202	55.119
1898	-	-	-	37.038	28.014	65.052

Sumber: Pringgodigdo, op.cit., hal 103. Catatan: Tidak ada data untuk tahun 1898.

Tabel 4.6
Keuntungan Kotor, Pengeluaran, dan Keuntungan Bersih Industri Gula Mangkunegaran 1894-1898

Tahun	Keuntungan Kotor (*f*)	Pengeluaran (*f*)	Keuntungan Bersih (*f*)
1895	699.452,83	622.800,32	76.652,51
1896	851.593,30	621.014,33	230.578,97
1897	715.149,18	531.961,29	183.187,89
1898	877.889,24	547.813	330.076,24

Sumber: Gewestlke Jaarverslagen Betreffende den Financienci Toestand van het M.N Rijk 1895-1898[265]

265 Dalam wasino, *op.cit.*, hlm. 74.

Tabel 4.6. memperlihatkan bahwa keuntungan kotor pabrik-pabrik Mangkunengaran terus mengalami peningkatan, kecuali pada 1897 karena terjadi penurunan keuntungan lantaran berkurangnya produksi gula dalam kuintal. Keuntungan bersih di tahun 1897 mengalami penurunan. Hal ini disebabkan karena keuntungan kotor menurun sedangkan pengeluaran tetap tinggi. Pada 1898, terjadi kenaikan keuntungan yang membuat industri gula Mangkunegaran kembali aman.

Kepemimpinan residen dalam industri gula Mangkunegaran harus berhenti pada 1899. Hal ini disebabkan karena Mangkunegara IV, pengganti Mangkunegara V, telah membuktikan kapasitasnya sebagai pemimpin yang baik dan dapat mengelola industri gula Mangkunegaran. Mangkunegara VI dikenal sebagai raja yang bertindak superhemat atau biasa dipanggil musuhnya dengan raja yang kikir. Mangkunegara VI menekan semua pengeluaran praja yang dianggap kurang penting dan karenanya semua utang Mangkunegara dapat dilunasi.[266] Mangkunegara VI melihat perusahaan-perusahaan Mangkunegaran sebagai alat untuk memperoleh laba, yang merupakan suatu pandangan baru bagi seorang aristokrat Jawa.[267]

Meskipun kepemimpinan residen dalam industri gula Mangkunegaran berakhir, bukan berarti pemerintah Hindia

266 S. Sidamkuti. *Sang Satria –Pinandita Sri Mangkunagoro ke VI (Peringatan 40 tahun – 5 windu wafatnya Sri Mangkunagoro VI)*. Koleksi Reksa Pustaka Mangkunegaran no. MN VI 484, hlm. 34-49.

267 Larson, *op.cit.,* hlm. 20.

Belanda langsung bersikap lepas tangan. Peran pemerintah tetap berlangsung secara tidak langsung melalui Komisi Dana Milik Mangkunegaran. Komisi ini memegang kendali manajemen dan keuangan Mangkunegaran, termasuk dalam pelaksanaan kegiatan sehari-hari yang diserahkan kepada *superintenndent*. Selain itu, *superintenndent* juga harus membuat laporan rutin yang kemudian diserahkan kepada pemerintah Hindia Belanda.

Pada krisis ekonomi yang terjadi dalam dekade 1930-an, peran Komisi semakin sentral dalam industri gula Mangkunegaran. Dibubarkannya VJSP dan digantikannya dengan NIVAS membuat Mangkunegaran tidak bisa menjual gula secara bebas. Apalagi pada tahun-tahun tersebut, pemerintah Hindia Belanda semakin berpengaruh dalam perekonomian Mangkunegaran. Hal ini terjadi berkat aturan yang mendukung tetap dilaksanakannya penanaman tebu, meskipun dalam jumlah sedikit. Karenanya, ekspor gula Mangkunegaran masih tetap berjalan sehingga industri gula Mangkunegaran tidak bangkrut dan berada dalam posisi lebih baik dibandingkan pabrik gula lainnya.[268]

Kepemimpinan Residen Dilihat secara Ekonomi Politik

Pengambilalihan kepemilikan industri gula Mangkunegaran oleh pemerintah Hindia Belanda dilatarbelakangi krisis keuangan Mangkunegaran. Namun, pada dekade 1880-an, situasi pasar gula Jawa secara umum mengalami penurunan karena adanya wabah *sereh* yang menyerang perkebunan

268 Pringgodigdo, *op.cit.,* hlm. 222.

tebu. Karena keadaan yang semakin buruk, pemerintah Hindia Belanda sebagai institusi politik yang paling berwenang di masa itu secara paksa mengambil alih proses ekonomi. Selama residen (pemerintah Hindia Belanda) memimpin kegiatan ekonomi, segala keputusan yang diambil berdasarkan pandangan residen dan tidak melibatkan Praja Mangkunegaran, seolah-olah Pemerintah Hindia Belanda belum percaya kepada Praja Mangkunegaran.

Dalam masa kepemimpinanya, residen mengatur segala aspek proses ekonomi yang ada guna memperoleh keuntungan maksimal. Hal ini dimulai dari efisiensi proses tanam dan pabrikasi (oleh residen Hora Siccama), membeli mesin *tripple effect* untuk meningkatkan produksi (oleh residen Spaan), serta melakukan perbaikan sistem administrasi pabrik gula (oleh residen Lauitier). Di sini, residen (pemerintah Hindia Belanda) terlibat langsung dalam proses ekonomi gula di Mangkunegaran. Strategi-strategi yang dilakukan pemerintah Hindia Belanda untuk menyelamatkan industri gula Mangkunegaran tidak hanya bersifat politis, tetapi juga bersifat ekonomis.

Pembelian mesin-mesin baru pabrik gula Mangkunegaran oleh pemerintah Hindia Belanda adalah investasi yang diniatkan untuk meningkatkan produksi dan keuntungan dari industri gula. Secara politis, investasi ini menjadi semacam alat pengikat Mangkunegaran dengan pemerintah Hindia Belanda. Bahwa industri gula Mangkunegaran dapat kembali bangkit berkat andil dari pemerintah Hinidia Belanda. Di

sisi lain, pemerintah Hindia Belanda semakin menancapkan pengaruh dan kekuasaannya di Mangkunegaran.

Komisi Dana Milik Mangkunegaran juga dibentuk untuk memastikan keuangan maupun industri gula Mangkunegaran dikelola dengan benar dan demi meminimalisir kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan terdahulu. Dalam pelaksanaannya, peranan komisi ini menjadi semakin penting terutama karena fungsinya sebagai alat kontrol bagi Mangkunegaran.

Pelaksanaan Kebijakan Reorganisasi Pemerintah Desa: Sebagai Kaki Tangan Pemerintah Hindia Belanda di Tingkat Lokal

Desa Mangkunegaran Sebelum Reorganisasi Pemerintahan Desa

Perkembangan desa di Mangkunegaran hingga awal abad ke-20 belum otonom seperti desa lainnya yang berada di daerah administratif *gubernemen*. Desa-desa ini masih menjadi bagian pemerintahan Praja Mangkunegaran. Pada 1861, Mangkunegara IV membuat aturan tentang desa. Sebuah desa dikoordinasikan oleh pembesar desa (*panggedening desa)* yang biasa bernama *demang* atau *bekel* dan berada di bawah kekuasaan *gunung* atau *panggedening tanah* (polisi/ penjaga keamanan). Para pejabat desa Mangkunegaran ini umumnya berasal dari keturunan priayi, meski beberapa juga berasal dari rakyat biasa.[269] Sebutan bagi para petinggi desa di Mangkunegaran berbeda-beda tergantung dari luasnya tanah

269 Wasino, *Kapitalisme Bumi Putra,* hlm. 110-111.

lungguh yang mereka miliki, mulai dari letak yang tertinggi, secara berurutan yakni *panatus, panekar, paneket, demang, rangga, pratinggi (bekel* sebagai pemimpin desa), dan *bekel.*[270]

Di Mangkunegaran, ada beberapa jalan untuk dapat menjadi seorang priayi atau pembesar desa. *Pertama,* melalui pengabdian kepada Praja Mangkunegaran. *Kedua,* dengan tidak melakukan penyuapan dalam melaksanakan tugas apa pun. *Ketiga,* melalui dinas ketentaraan dalam *legiun* Mangkunegaran.[271] Terbukanya jalan menjadi pembesar desa menunjukkan Mangkunegaran yang bersifat terbuka dan berbeda dengan praja lainnya karena status priayinya hanya bisa diperoleh melalui keturunan.

Dalam melaksanakan tugas, pembesar desa tersebut bertanggung jawab langsung terhadap rakyat desa. Namun, jika ada permasalahan di level pembesar, desakan diselesaikan oleh pihak praja dan residen. Salah satu contoh adalah ketika terjadi dualisme tugas pembesar desa untuk menjaga keamanan desa sekaligus mengurusi keamanan ibukota Mangkunegaran. Akhirnya, digelar konferensi pada 10 Januari 1891 yang dihadiri oleh *superintendent* pabrik gula, Bupati Patih Mangkunegaran Tumenggung Aria Subrata, administrator pabrik dan para pembesar desa. Di sana, para administrator menyampaikan keluhannya karena para pembesar desa sering dipanggil ke ibukota untuk mengurus keamanan sehingga urusan keamanan desa yang kebetulan

270 Mengenai nama-nama dan penjelasan petinggi desa lebih lanjut dapat dilihat dalam Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran, Katalog MN IV.5.

271 Wasino, *op.cit.,* hlm. 117.

berdekatan dengan pabrik menjadi terbengkalai. Rapat tersebut memutuskan untuk memisahkan pejabat desa urusan perkebunan dengan urusan keamanan.[272] Dari uraian tersebut, terlihat bahwa desa Mangkunegaran sampai awal abad ke-20 belum bersifat otonom dan berada langsung di bawah pengawasan Praja Mangkunegaran.

Desa Mangkunegaran Pasca-reorganisasi

Pada 1900-an, pemerintah Hindia Belanda gencar melakukan reorganisasi. Kegiatan ini mencakup empat hal: 1. Penghapusan sistem *apanage*; 2. Pembentukan desa sebagai unit administrasi; 3. Pelimpahan hak penggunaan tanah kepada petani; dan 4. Revisi atas aturan sewa tanah.[273] Reorganisasi dipandang dapat memperbaiki keadaan pedesaan[274] dan masyarakat pada umunya.[275] Tujuan reorganisasi desa ini untuk menyelaraskan kepentingan pemerintah kolonial Belanda di wilayah Mangkunegaran dan Hindia Belanda pada umumnya, dalam rangka mengadakan standardisasi birokrasi pemerintah kolonial hingga level desa. Standardisasi pemerintah berjalan beriringan dengan reorganisasi agraria di Surakarta.[276]

Reorganisasi Desa Mangkunegaran dilakukan dalam beberapa tahap, dimulai dengan penetapan batas-batas desa oleh Adipati Mangkunegara sendiri, kemudian dilegalkan

272 YN-992, Arsip Reksa Pustaka Mangkuengaran dalam Wasino, *op.cit.,* hal 122.
273 Siraishi, *Zaman Bergerak,* hlm. 18-27.
274 Suhartono, *Apanage dan Bekel,* hlm. 94.
275 Wasino, *op.cit.,* hlm. 123.
276 Wasino, *op.cit.,* hlm. 123-124.

melalui Piagam Desa. Piagam Desa menjadi dokumen resmi pelepasan tanah dari raja kepada desa dan menjelaskan posisi hukum desa. Dalam piagam itu, dijelaskan luasan tanah komunal desa tidak termasuk tanah-tanah liar. Hal ini sesuai dengan aturan pertanahan dari pemerintah kolonial Belanda di tahun 1674.[277]

Lebih lanjut, desa boleh melakukan rapat desa dan membicarakan hal-hal yang berkaitan dengan urusan desa serta berhak mengaturnya. Namun, keputusan yang diambil harus mendapat persetujuan dari bupati patih terlebih dahulu. Desa tidak berhak memungut pajak, tetapi berhak menyuruh warga untuk ikut dalam kegiatan ronda, pembangunan jalan atau prasarana umum lainnya. Pembesar desa bisa meminta warga untuk mengerjakan tanah *bengkok*[278]-nya ataupun membantu rumah tangganya dan kemudian diberi upah berupa makan siang.[279]

Pada 1917, dilakukan reorganisasi pemerintahan di mana para pembesar desa diganti dengan lurah dan para perangkatnya, serta statusnya menjadi desa praja atau kelurahan. Desa dipimpin oleh seorang kepala desa atau *lurah* yang kedudukannya dibuktikan dengan pemberian pakaian jabatan dari Praja.[280] Lurah-lurah di Mangkunegaran umumnya berpangkat *petinggi* atau *pratinggi*,[281] meski di

277 Wasino, *op.cit.,* hlm. 124.

278 Wasino, *op.cit.,* hlm. 124.

279 Wasino, *op.cit.,* hlm. 125.

280 *Rijskblad Mangkunegaran* 1917 No. 10 Pasal VIII.

281 *Petinggi* atau *pratinggi* merupakan sebutan bagi *bekel* yang menjadi pemimpin desa. wasino, *op.cit.,* hlm. 111.

beberapa daerah lain juga ada lurah yang berpangkat *demang*[282] atau *rangga*.[283] Kepala desa di Mangkunegaran diangkat sekaligus diberhentikan oleh bupati bersama asisten residen.[284] Setelah pengangkatan, kepala desa mendapat surat pengangkatan dan ditandatangani di depan semua warga yang berjenis kelamin laki-laki.[285]

Pengangkatan kepala desa Mangkunegaran berbeda dengan desa-desa umumnya yang kepala desanya dipilih sendiri oleh rakyat. Secara administratif, siapa saja bisa menjadi kepala desa, tetapi di daerah Surakarta umumnya dan di Mangkunegaran khususnya diutamakan adalah sesepuh desa atau priayi.[286] Dalam aturan baru pemerintahan desa juga disebutkan bahwa para perempuan, orang-orang yang pernah mendapat hukuman, dan orang-orang yang memiliki kebiasaan buruk (minum, judi, dan lainnya) tidak boleh menjadi lurah.[287] Peraturan tersebut tidak sesuai dengan adat lama yang memperbolehkan keturunan perempuan dan cucu perempuan menjadi *bekel* atau pemimpin desa.

Penetrasi birokrasi kolonial di pedesaan Mangkunegaran menyebabkan pembagian tugas di lingkungan pejabat desa. *Lurah* memiliki bawahan *perabot desa* yang bertugas membantu *lurah*, yang terdiri dari *carik* (juru tulis), *modin*

---

282 *Demang* merupakan pembesar desa yang menguasai 50 cacah tanah *lungguh*. Wasino, *op.cit.,* hlm. 111.

283 *Rangga* merupakan pembesar desa yang menguasai 25 cacah tanah *lungguh*. Wasino, *op.cit.,* hlm. 111.

284 Suhartono, *Apanage dan Bekel,* hlm. 123.

285 Wasino, *op.cit.,* hlm. 129.

286 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 123.

287 *Rijskblad Mangkunegaran* 1917 No. 10 Pasal VIII.

(pegawai agama desa), *kebayan* (petugas keamanan), dan *kamituwa*.[288] Mereka juga memiliki pakaian jabatan dengan lambang-lambang tertentu. Serta, yang perlu diketahui, sebagian besar *perabot desa* berasal dari keturunan *perabot desa* lama.[289] Hal ini berarti terjadi gejala nepotisme untuk memperkuat ataupun mengamankan kedudukan golongan penguasa tingkat desa.

Dalam *Pranatan* Mangkunegaran, dijelaskan alasan-alasan kepala desa diberhentikan, seperti melakukan pelanggaran berat (melakukan penyuapan), melalaikan kewajiban (tidak melaporkan suatu kejadian kepada bupati), dan melakukan perbuatan yang tidak bisa diampuni (seperti membunuh). Kepala desa juga bisa dipecat jika tersandung kasus hingga ke pengadilan kabupaten, meski pun kalau perkaranya kecil, jabatannya bisa digantung dulu.[290]

Desa Mangkunegaran yang sudah rusak,[291] seiring adanya reorganisasi, kemudian semakin jauh dari akar budayanya dan menjadi keuntungan bagi pemerintah kolonial. Dengan menggunakan jalur vertikal antara praja dan desa yang sudah ada sebelumnya, pemerintah kolonial menggunakan reorganisasi pemerintahan desa untuk menguasai desa. Perubahan desa sistem lama menjadi desa sistem baru di Mangkunegaran dapat berhasil karena dukungan Praja

288 Wasino, *op.cit.*, hlm. 136.
289 Suhartono, *op.cit.*, hlm. 124.
290 Wasino, *op.cit.*, hlm. 133-134.
291 Wasino, *op.cit.*, hlm. 123.

Mangkunegaran yang setuju dengan pemerintah kolonial Belanda.[292]

Reorganisasi Pemerintahan Desa Dimaknai secara Ekonomi Politik

Dalam implementasi kebijakan, keadaan ekonomi politik dipengaruhi oleh struktur kekuasaan dan sosial yang ada.[293] Sebenarnya, pemerintah Hindia Belanda memiliki rencana untuk membangun industrialisasi pedesaan dan reorganisasi pemerintah desa menjadi bagian dari rencana besar tersebut, karena struktur kekuasaan desa di Mangkunegaran dan di Jawa secara umum berdasarkan kerajaan-kerajaan di zaman dahulu. Karenanya, pemerintah Hindia Belanda perlu melakukan standardisasi birokrasi desa.

Pihak Mangkunegaran sendiri berorientasi pada laba dan melihat reorganisasi sebagai hal yang menguntungkan sehingga menyetujuinya. Ditambah keadaan pasar pada 1900-an mengindikasikan industri gula sedang naik sehingga Mangkunegaran mencari jalan untuk meningkatkan keuntungan. Hal ini menguntungkan pemerintah Hindia Belanda karena sebagai pengusaha yang memiliki otoritas tradisional, Mangkunegaran dapat diajak bekerja sama untuk menciptakan pasar gula yang lebih baik.

Reorganisasi pemerintahan desa dapat dipandang sebagai upaya dari pemerintah Hindia Belanda untuk meminimalisir kealpaan individu. Dalam sistem liberal, menga-

292 Wasino, *op.cit.*, hlm. 123.

293 Yustika, *Ekonomi Politik,* hlm. 1-2.

baikan kealpaan individu menjadi salah satu sebab mengapa pasar tidak dapat meregulasi diri sendiri. Dalam kasus ini, dapat dilihat pemerintah Hindia Belanda mengatur individu-individu (petani atau rakyat) melalui pemerintahan desa yang berintegrasi dengan pemerintah Hindia Belanda. Pemerintah Hindia Belanda sebagai pemegang kekuasaan tertinggi berupaya menjamin atau menjaga faktor sosial (pendukung kegiatan ekonomi) tetap terkontrol, yang pada akhirnya dapat menjaga keseimbangan pasar.

Pelaksanaan Kebijakan Reorganisasi Agraria: Jalan Baru Menuju Eksploitasi Petani

Kepemilikan Tanah sebelum dan setelah Reorganisasi Tanah

Tanah di Mangkunegaran secara teoretis milik raja. Raja adalah pemilik tanah secara mutlak, bukan dalam arti hukum pidana, tetapi hukum perdata. Dalam keadaan tertentu, pembatasan tidak terjadi, dan itu berarti raja bisa menjualnya, menyewakannya, menghadiahkannya, menanaminya, atau bahkan membiarkannya terlantar segera setelah ia memiliki wewenang atas lahan itu. Raja tidak selalu menguasai tanah tersebut secara langsung karena tanah tersebut dapat dikuasakan kepada orang lain.[294]

Pada pertengahan abad ke-19, penguasaan tanah di wilayah Surakarta, termasuk Mangkunegaran, dibedakan menjadi dua, yakni tanah di bawah kekuasaan penyewa dan tanah raja yang hak pajaknya berada di tangan para pangeran

294 P Brooschooft, hlm. 1-3, dalam Wasino, *Kapitalisme Bumi Putra,* hlm. 146.

dan bangsawan. Pada tipe tanah pertama, diberlakukan tiga model eksploitasi: sistem *glebagan* (bergantian, bergiliran),[295] sistem *bengkok* (tanah *lungguh* untuk perangkat desa),[296] dan sistem *glidig* (kerja wajib dibayar).[297] Sementara itu, pada tanah tipe kedua, terdapat dua macam eksploitasi, yakni sistem *pajeg* (pajak)[298] dan sistem *maron* (hasil pembagian dua).[299]

Ketika industri gula Mangkunegaran berdiri, penggunaan tanah-tanah untuk perkebunan tebu dianjurkan bekerja sama dengan pabrik gula. Tanah dikerjakan secara bergilir (*glebagan*) di mana masa rotasi untuk masing-masing pabrik tidak sama. Di wilayah pabrik Colomadu, sistem gilir dilakukan sebanyak dua kali, sedangkan di wilayah pabrik

295 Sistem *glebagan* adalah sistem di mana para penyewa tanah menghasilkan tanaman perkebunan seperti tebu, indigo, atau tembakau. Penyewa memiliki hak 1/3 hingga ½ dari tanaman, tergantung dari kualitas tanah dan kesepatan penyewa. Sistem ini disediakan bagi para petani yang dibebaskan dari pembayaran pajak,dan dibagi dalam andil yang sama. Boomgaraard, *Anak Jajahan Belanda,* hlm. 39.

296 Sistem *bengkok* menghasilkan tanaman tahunan, sehingga tidak memerlukan rotasi secara periodik seperti pada sistem *glebagan*. Biasanya penyewa menuntut kerja wajib sebagai pengganti pembayaran pajak secara tradisional. Tanah *bengkok* berfungsi sebagai gaji atau tanda perkenan yang dapat diwariskan atau pun hanya bersifat sementara kepada keluarga raja dan pejabat tinggi. Wasino, *op.cit.,* hlm. 147.

297 Sistem *glidig* menggunakan tenaga upahan untuk keperluan penanaman, sehingga hubungan antara penyewa dan pekerja bersifat rasional dan bersifat terkontrak. Biasanya sistem ini dilakukan pada desa-desa yang tidak biasa ditanami oleh petani. Wasino, *op.cit.,* hlm. 147.

298 Sistem *pajeg* atau biasa disebut *majegan* haknya berada di tangan raja yang kemudian digadaikan kepada pihak yang berkewajiban membayar pajak. Cara ekspolitasinya sama dengan sistem *bengkok*. Wasino, *op.cit.,* hlm. 147-148.

299 Pada sistem *maron* ini *bekel* (orang penjaga kebaikan desa) berusaha membayar sejumlah tanaman tertentu, biasanya setengah dari hasil tanaman sebagai pajak. *Bekel* bertugas sebagai juru sita dan pelayan bagi pemilik tanah, sehingga mereka mendapat 1/5 dari lahan garapan sebagai gaji. Wasino, *op.cit.,* hlm. 148.

Tasikmadu, sistem dilakukan selama tiga kali. Pertimbangan penerapannya adalah lantaran tanah di wilayah Colomadu lebih subur dibandingkan dengan wilayah Tasikmadu.[300]

Pada akhir abad ke-20, Mangkunegara V mengeluarkan kebijakan tentang pemilikan tanah pekarangan di perkotaan atau yang dikenal dengan *Pikukuh Duduk Lumpur*. Seseorang memperoleh hak atas tanah, tetapi tidak boleh menjual, mengalihkan, atau menggadaikannya apabila belum memperoleh izin dari Mangkunegaran. Di pedesaan Mangkunegaran, pekarangan tersebut tidak dapat dimiliki secara individu, tetapi berada di bawah wewenang hukum *patuh* (lurah) dan *bekel*. Hak penduduk atas tanah pekarangan bersifat lemah, sama seperti pada hak garap pada lahan sawah. Selain itu, juga tidak ada hak milik kuli, yang ada hanyalah hak *cagakpat,* atau hak atas tanah di antara empat pilar rumah.[301]

Kepemilikan tanah di Mangkunegaran hingga akhir abad ke-20 berada di tangan Praja Mangkunegaran. Secara otomatis, Mangkunegaran yang memiliki kekuasaan penuh atas kepemilikan tanah. Pengelolaan sehari-hari dipercayakan kepada *bekel*, yang secara tidak langsung memiliki kewenangan cukup luas, mulai dari pengaturan tanah, cara pengelolaan tanah, hingga pembayaran pajak kepada kerajaan. Para penduduk yang tidak memiliki kedudukan berperan sebagai kuli yang memiliki hak menggarap tanah dan tidak memiliki kewenangan berarti.

300 Wasino, *op.cit.*, hlm. 151.
301 Wasino, *op.cit.*, hlm. 155-156.

Reorganisasi agraria yang dimulai pada 1912 membawa perubahan besar dalam hal kepemilikan tanah. Rencana ini dicetuskan oleh pemerintah Kolonial Belanda pada 19 Januari 1909. Saat itu, Gubernur Jenderal van Heuts memberikan perintah untuk melakukan reorganisasi di wilayah Surakarta. Perintah ini diambil setelah ada pembicaraan dengan Direktur Pemerintahan Dalam Negeri de Graaf. Pada 22 November 1909, ia mengirim rencana tersebut kepada Residen Surakarta van Wijk untuk memperoleh masukan. Mangkunegara VI menyetujui rencana tersebut sehingga akhirnya proses reorganisasi agraria di Mangkunegaran dilakukan pada periode 1917-1926.[302]

Tujuan adanya reorganisasi agraria adalah *pertama,* alasan ideologis, terkait dengan kebijakan Politik Etis yang dicanangkan pemerintah. Rakyat harus dibebaskan dari ikatan feodal sehingga harus dibedakan antara pemanfaatan dan penggunaan tanah melalui kejelasan hak milik tanah. *Kedua,* keinginan pemerintah untuk melakukan standardisasi, sentralisasi, rasionalisasi, dan ekspansi terhadap wilayah yang tidak dikuasai secara langsung (daerah *vorstenlanden*). Melalui reorganisasi ini, birokrasi dan administrasi daerah swapraja setara dengan daerah lain yang dikuasai secara langsung oleh pemerintah Hindia Belanda. *Ketiga,* kepentingan pengusaha Eropa, terutama Belanda, untuk memperoleh efisiensi dan keuntungan dalam penanaman modal di daerah Praja Kejawen.[303]

---

302 Suhartono, *Apanage dan Bekel,* hlm. 94-95. Dan Wasino, *op.cit.,* hlm. 158-159.

303 Wasino, *op.cit.*, hlm. 158.

Reorganisasi agraria diadakan untuk mengintegrasikan tanah-tanah yang subur menjadi sebuah komplek perkebunan besar. Pengintegrasian ini untuk memudahkan manajemen dan pengaturan perkebunan. Untuk itu, reorganisasi tidak dilakukan secara individu, tetapi per distrik yang membentuk satu kompleks.[304]

Karena tanah di pedesaan Mangkunegaran dan Surakarta pada umumnya masih milik raja, tanah di sekitar Mangkunegaran dan Surakarta bertransformasi dari tanah raja menjadi tanah komunal desa. Hal ini berbeda dengan daerah-daerah lain di Jawa di mana tanahnya milik pemerintah atau desa sehingga dapat bertransformasi menjadi tanah kepemilikan individu.[305]

Pembagian tanah di Mangkunegaran dan Surakarta awalnya diserahkan kepada Kantor Urusan Agraria yang dikepalai seorang Belanda dan dalam pelaksanaannya dibantu para kontrolir yang umumnya adalah penduduk lokal Jawa. Pada masa selanjutnya, pekerjaan tersebut diserahkan pada tiap desa. Secara hakiki, tanah-tanah yang ada masih berstatus milik raja, tetapi telah dianugerahkan untuk menjadi milik desa atau biasa dikenal dengan tanah komunal desa.[306]

Desa memiliki tiga kewenangan utama atas tanah komunal tersebut. *Pertama,* wewenang dalam mengelola sebuah sawah atau tegalan yang tidak bertuan. Hal ini

304 Suhartono, *op,cit.,* hlm. 96.

305 Wasino, *op.cit.,* hlm. 163.

306 Th. M. Metz, *Mangkoenegaran Analyse van een Javanesche Vorstendom, 1939, hal 35-36*, dalam Wasino, *op.cit.,* hlm. 163-164.

ditempuh melalui proses musyawarah atau atas kesepakatan bersama di antara pihak-pihak di desa. Wadah pertemuan ini juga digunakan untuk menunjukkan warga yang tidak memiliki tanah dan bersedia menggarap lahan. *Kedua,* wewenang mengelola tanah pensiunan yang dikembalikan dari seorang *bekel* atau penerima pensiun. Jika tanah pensiun tersebut tidak diperlukan sebagai tanah garapan warga, maka tanah tersebut menjadi tanah kas desa. *Ketiga,* desa memiliki kewenangan atas pekarangan, tanah penggembalaan, dan makam desa serta berhak mengelolanya.[307]

Reorganisasi Agraria membuat Mangkunegaran memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pihak desa, meskipun pemberian kewenangan tersebut dari Undang-Undang Agraria 1870 yang diputuskan oleh pemerintah Hindia Belanda. Bagaimanapun, wewenang desa hanya sebatas pada pengelolaan sehari-hari (penentuan penggarap, dan lain sebagainya). Untuk keputusan yang bersifat penting, seperti hak *dadal* atau penyerahan wewenang yang dulu dimiliki *bekel* kepada desa, penggunaan lahan harus melalui persetujuan bupati setempat.[308]

Dalam keadaan tertentu, penguasa Mangkunegaran masih dapat mengambil kembali tanah tersebut. *Pertama,* apabila dilakukan pembukaan lahan untuk kepentingan umum. Pemegang hak pakai yang diambil tanahnya mendapat ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan atas bangunan atau tanaman yang ada di atasnya. Proses ganti rugi ini ditafsir

307 *Rijkslad* Mangkunegaran tahun 1919 no 8, dalam Wasino, *op.cit.,* hlm. 164.
308 *Rijkslad* Mangkunegaran tahun 1919 no 8, dalam Wasino, *op.cit.,* hlm. 165.

oleh komisi yang dibentuk oleh Mangkunegaran bersama Residen Surakarta. *Kedua,* raja memerlukan tanah desa yang harus disediakan untuk pengusaha perkebunan.[309] Dengan kata lain, hak otonomi desa dalam penguasaan tanah di desanya tidak penuh.

Munculnya Kerja Upahan dan Pemiskinan Rakyat

Pada 1938, petani memiliki hak sebagai *anggaduh* (meminjam, menyewa). Sebelum reorganisasi, hak ini hanya dimiliki oleh para pejabat kerajaan atau pemegang *apanage*.[310] Akibat reorganisasi ini, petani memiliki hak *andarbe* (milik) secara individual.[311] Dalam Rijksblad Mangkunegaran Tahun 1917 No. 14, disebutkan bahwa setiap pemilik pekarangan memiliki hak atas tanah sepenuhnya dan tanaman yang ada di atasnya. Hal ini berbeda dengan masa sebelumnya, di mana pekarangan menjadi milik *patuh* (lurah).[312] Namun, di dalam *pranatan* (aturan keraton), petani dilarang memindahkan haknya kecuali dalam keadaan tertentu.[313]

Penduduk (kuli) juga memperoleh lahan, yang besarnya tidak tentu, tergantung dari pemilik lahan. Ada yang menyebutkan besaran lahan ini tergantung perhitungan dari jumlah penduduk dan luas lahan dari tiap-tiap distrik atau daerah.[314] Sistem pewarisan tanah yang dulunya hanya diwariskan kepada anak tertua laki-laki mengalami perubahan

309 *Rijkslad* Mangkunegaran tahun 1919 no 8, dalam Wasino, *op.cit.,* hlm. 165.
310 *Rijkslad* Mangkunegaran tahun 1919 no 8, dalam Wasino, *op.cit.,* hlm. 165.
311 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 97.
312 Wasino, *op.cit.,* hlm. 165-166.
313 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 100.
314 Wasino, *op.cit.,* hlm. 166-169.

seiring adanya reorganisasi ini. Pewarisan tidak hanya kepada anak laki-laki tertua, tetapi dapat dilakukan kepada ahli waris lainnya, termasuk janda, dengan syarat dapat mengangkat anak laki-laki yang dapat bekerja. Atau tanah dapat juga diwariskan kepada menantu yang mampu bekerja.[315]

Tujuan awal reorganisasi memang untuk menjamin hak individu atas tanah, tetapi pada kenyataannya konsentrasi tanah tidak dapat dihindarkan. Tanah-tanah petani akhirnya tetap jatuh kepada elite desa dan perusahaan perkebunan melalui persewaan tanah baik yang bersifat tradisional maupun modern.[316] Banyak elite desa dan *bekel* yang melanggar *pranatan* dengan menghimpun tanah dan membantu perusahaan mendapatkan tanah.[317] Petani dengan terpaksa memindahkan hak tanah mereka kepada orang lain, biasanya kepada elite desa, *bekel* ataupun kepada perusahaan perkebunan.

Salah satu faktor yang menjadi latar belakang adalah pertambahan penduduk yang tidak seimbang dengan luas sawah. Faktor lainnya adalah rangsangan uang tunai yang diperoleh ketika menjadi buruh upahan.[318] Kebutuhan

315 Soepomo, hal 61. Dalam Wasino, *op.cit.,* hlm. 173.

316 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 101.

317 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 102. Terkait proses kecurangan penyewaan tanah juga dijelaskan Yasuo bahwa pihak perusahaan melakukan segala cara termasuk memberi hadiah atau uang kepada kepala desa atau elite desa lain karena telah membantu mendapatkan tanah. Sementara itu, petani berada dalam keadaan yang tidak berdaya karena sangat membutuhkan uang, sehingga mengikuti semua saran kepala desa untuk menyewakan tanahnya. Yasuo menjelaskan kerja sama elite desa dengan pihak perusahaan yang berjalan harmonis. Dalam *Indonesia Dalam Kajian Sarjana Jepang,* hlm. 44-45.

318 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 101-102.

akan uang tunai semakin meningkat akibat kebijakan dari kerajaan Mangkunegaran menerapkan pajak kepada rakyat. Pajak menjadi salah satu sumber pendapatan yang penting bagi kerajaan, karena ditujukan sebagai pengganti uang sewa tanah yang hilang seiring adanya reroganisasi agraria.[319] Sebelum adanya reorganisasi, penduduk desa di sekitar perkebunan tebu Mangkunegaran tidak dikenai pajak tanah, karena pajak sudah ditanggung oleh manajemen perkebunan tebu Mangkunegaran. Sebagai gantinya, penduduk desa diwajibkan mengerjakan tanah untuk keperluan penanaman tebu dengan sistem *glebagan*. Penduduk juga melakukan pekerjaan wajib untuk desa dan pembesar-pembesar desa.[320] Dengan demikian, banyak petani yang tidak memiliki lahan garapan lagi dan hanya mengandalkan pekerjaan sebagai buruh upahan di perkebunan ataupun pabrik.

Pada akhirnya, reorganisasi tanah membuat petani dan rakyat kecil lainnya kehilangan tanah. Semakin banyak tanah yang disewa, petani akan semakin kehilangan kebebasannya. Tulisan surat kabar di *Tjahja Vorstenlanden* menggambarkan keadaan ini dengan kalimat, "Hampir semua tanah jatuh ke tangan tuan tanah. Orang kecil kehilangan kemerdekaan. Dalam kontrak tanah yang disewa bukan hanya tanah, melainkan juga penduduknya. Kapan orang kecil mendapat kemerdekaan dan perubahan?"[321]

319 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 104-105.

320 Wasino, *op.cit.,* hlm. 176.

321 *Tjahja Vorstenlanden*, 6 Januari 1916 dalam Sukartono, *op.cit.,* hlm. 108.

Sistem kerja upahan berlaku sejak akhir abad ke-18, ketika orang Tionghoa telah menyewa tanah *apanage* yang kemudian diikuti dengan orang Belanda. Pengerahan tenaga kerja dilakukan melalui kontrak, yakni melalui perjanjian bebas antara pihak perkebunan atau pabrik dengan petani atau buruh tani, di mana buruh berhak memilih pekerjaan yang disukai dan mendapat upah.[322]

Namun, upah yang diperoleh buruh tidak sesuai dengan yang diharapkan. Ada yang menjelaskan bahwa di pabrik gula terdapat perbedaan upah antara buruh Tionghoa dan pribumi. Pada 1884, seorang buruh Tionghoa menerima upah *f* 3,25 dan buruh pribumi menerima 30-60 sen sehari. Hingga tahun 1920, upah buruh cenderung mengalami sedikit penurunan, yakni sekitar 20-40 sen sehari.[323] Pendapat tersebut jauh dari kata cukup untuk memenuhi kebutuhan buruh beserta keluarganya.[324] Perbedaan pendapatan berdasarkan suku bangsa ini juga terjadi di pabrik gula Mangkunegaran.[325]

Contoh lain untuk melihat upah buruh dapat ditemukan pada PG Tasikmadu. Sementara itu, tidak banyak ditemukan data mengenai pengupahan pada PG Colomadu. Data yang ditemukan hanya menjelaskan bahwa pada 1891 PG Colomadu membayar petani sebesar f 8 per bulan.[326]

---

322 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 109.

323 Van Mook (1926), hlm. 92 dalam Suhartono, *op.cit.,* hlm. 110.

324 Yasuo, *op.cit.,* hlm. 55. Dan Suhartono, *op.cit.,* hlm. 110-111.

325 Wasino, *op.cit.,* hlm. 226.

326 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 111.

Tabel 4.7
Upah Pegawai PG Tasikmadu 1888

Status Pekerja	Gaji (f)	Keterangan
Administratur	500/ bulan	Dijabat orang Belanda
Boekhouder	200/ bulan	Dijabat orang Belanda
Opziener	175/ bulan	Dijabat orang Belanda
Opziener	125/ bulan	Dijabat orang Belanda
Opziener	35/ bulan	Dijabat orang Belanda
Mantri	75/ bulan	Dipegang oleh orang Jawa
Mandor	13/ bulan	Dipegang oleh orang Jawa
Kusir dan Pelayan Kandang	32/ bulan	Dipegang oleh orang Jawa
Sopir tram	15/ bulan	Dipegang oleh orang Jawa
Kuli administrasi	4	Tidak ada keterangan
Kuli Kantor	4	Tidak ada keterangan
Tukang Perahu	1-3,5	Tidak ada keterangan
Adj. Pabrik	antara 3-20	Tidak ada keterangan
Pemecah Kayu	0,9	Tidak ada keterangan
Penempa Logam	2,20-2,25	Tidak ada keterangan

Sumber: MN V. 191 Arsip Reksa Pustaka Mangkunegaran

Dari tabel di atas, tampak terjadi kesenjangan tingkat upah antara manajemen tingkat atas dengan pekerja rendahan di PG Tasikmadu. Gaji pegawai rendahan sebesar *f* 4, tetapi tidak ada keterangan apakah itu adalah gaji per bulan atau gaji insidental. Pada umumnya, yang menjadi buruh adalah laki-laki, tetapi karena upah yang tidak mencukupi, pihak pabrik mendorong wanita dan anak-anak untuk ikut bekerja sebagai kuli harian. Wanita mendapat upah setengah dari

upah laki-laki dan anak-anak mendapat sepertiga dari gaji laki-laki.[327]

Menurut Gordon, ada tiga poin penting mengenai keberlangsungan rendahnya upah buruh. *Pertama,* keruwetan kontrak dan kenyataan bahwa masing-masing pemilik tanah/petani sangat jarang merundingkan perjanjian mereka sendiri. Hal ini menjadi penyebab rendahnya pembayaran uang sewa jauh di bawah standar yang telah ditetapkan oleh hukum. Banyak penelitian membuktikan hal tersebut, dan lebih lanjut van der Kolff menyebutkan penipuan merupakan bagian dari sistem tersebut. *Kedua,* pemerintah Hindia Belanda telah mengatur secara tegas perihal penyewaan tanah, tetapi petani tetap mendapat penghasilan rendah. Ada dugaan hal ini terkait dengan tujuan peraturan tersebut yang memang untuk menyediakan tanah dengan harga lebih murah bagi pabrik gula, daripada harga yang berlaku dalam pertanian niaga. *Ketiga,* ordonasi yang ada menetapkan sewa sesuai dengan harga makanan di daerah dan sama sekali tidak menghubungkan uang sewa dengan harga gula yang ditanam. Hal ini semakin mengabadikan kesenjangan antara tingkat harga di Jawa dengan di pasaran dunia. Kesenjangan tersebut diakibatkan perundang-undangan sewa, di mana petani Jawa harus melaksanakan perundangan tersebut dan tidak diberikan kesempatan untuk mengambil bagian dalam keuntungan penjualan gula di pasar dunia.[328]

---

327 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 111. Wasino, *op.cit.,* hlm. 224. Pemakaian tenaga kerja wanita dalam industri gula juga dapat dilihat dalam Knight, *Kuli-kuli Parit: Wanita Penyiang dan Snijvolk,* hlm. 99.

328 Gordon,*Ideologi, Ekonomi dan Perkebunan,* hlm. 35-36.

Sistem tenaga kerja upah menunjukkan ekstraksi tenaga kerja yang lebih tinggi daripada sistem sebelumnya. Hal ini ditunjukkan dengan rendahnya upah yang diterima buruh. Komersialisasi tenaga kerja dengan sistem upah diatur sedemikian rupa sehingga membawa keuntungan bagi pemerintah kolonial Hindia Belanda.[329]

Reorganisasi Agraria dari Kacamata Ekonomi Politik

Pemerintah Hindia Belanda menyadari bahwa menjaga keseimbangan pasar dapat dilakukan bukan hanya dari satu jalan. Reorganisasi agraria menjadi salah satu dari sekian jalan yang dibuka oleh pemerintah Hindia Belanda. Reorganisasi agraria dimaksudkan memperluas areal perkebunan supaya dapat meningkatkan produksi dan keuntungan. Pasokan tanah untuk perkebunan perlu dijaga karena pada masa 1900-an Hindia Belanda semakin terbuka bagi pengusaha asing berkat politik pintu terbuka yang diterapkan pemerintah Hindia Belanda. Dengan banyaknya tanah yang tersedia, pengusaha bisa berinvestasi di perkebunan dan usaha perkebunan pemerintah Hindia Belanda juga masih tetap berjalan, bahkan meluas.

Keadaan pasar yang tidak dapat diprediksi membuat reorganisasi agraria menjamin ketersediaan tanah perkebunan. Hal ini karena untuk menciptakan keadaan pasar yang stabil, diperlukan intervensi pemerintah Hindia Belanda

329 Suhartono, *op.cit.*, hlm. 116. Penjelasan tentang strategi pemerintah Hindia Belanda dalam pemanfaatan kepemilikan lahan petani juga dapat dilihat dalam van Zanden, *Ekonomi Indonesia 1800-2010,* hlm. 177-180.

yang berkesinambungan.[330] Jika status tanah sudah jelas atau bukan hak milik raja lagi, pemerintah Hindia Belanda dapat dengan mudah mengatur tanah-tanah yang ada. Seperti yang terjadi di Mangkunegaran, setelah reorganisasi agraria pemerintah Hindia Belanda menjadi lebih mudah mengintegrasikan tanah-tanah subur daripada sebelumnya. Sebelum reorganisasi, tanah adalah milik Mangkunegaran sehingga pemerintah Hindia Belanda menghadapi kesulitan untuk mengatur lahan.

Reorganisasi agraria juga mendorong investasi lebih besar dari para pengusaha swasta. Investasi pada akhirnya dapat menyerap tenaga kerja dan terjadi pemerataan pendapatan (meskipun pendapatan rakyat jauh dari cukup). Terjaminnya tiga faktor tersebut (investasi, tenaga kerja, dan distribusi pendapatan) dapat meminimalisir kegagalan pasar.[331]

Peranan *Bekel*: Dari Abdi Praja Mangkunegaran Menjadi Abdi Pemerintah Kolonial Belanda

Bekel kali pertama muncul di daerah perkebunan tebu Mangkunegaran. Awalnya, *bekel* akan diberi sebidang tanah, kemudian *bekel* tersebut mencari *nara karya* atau kuli. Biasanya, *bekel* memiliki 3-5 orang petani atau kuli penggarap, tetapi ada pula *bekel* yang tidak memiliki petani dan mereka sering dikenal dengan sebutan *bekel gundul*.[332] Kebutuhan akan tenaga kerja membuat Praja Mangkunegaran menempatkan lebih banyak *bekel* di sekitar perkebunan. Biasanya, di satu

330 Yustika, *op.cit.*, hlm. 36.

331 Caporaso dan Levine, *Teori-Teori Ekonomi Politik,* hlm. 286.

332 Wasino, *op.cit.*, hlm. 151-152.

desa ada beberapa *bekel* dan pada akhirnya menciptakan desa-desa baru di sekitar perkebunan atau disebut desa *bekel*.[333]

Bekel memiliki kewajiban untuk mengolah tanah praja sehingga *bekel* berusaha mencari dan memelihara para kuli. Dalam proses ini, muncul inisiatif *bekel* untuk membuat sebuah kontrak kerja dengan buruh. Hal ini guna mempertahankan keberadaan tenaga kerja (kuli). Jika *bekel* tidak memiliki kuli, maka tanah bengkoknya akan diambil. Lantaran hal tersebut, terjadi persaingan antar *bekel* untuk memperoleh kuli, bahkan banyak di antara mereka menawarkan berbagai macam fasilitas kepada kuli, seperti alat pertanian dan tempat tinggal bagi keluarganya.[334] Sampai awal abad ke-20, penguasaan dan eksploitasi tanah di pedesaan Mangkunegaran berada di tangan *bekel,* karena dialah yang mengelola tanah tersebut agar mendapat keuntungan bagi kerajaan. *Bekel* memiliki peran penting dalam pengelolaan tanah Mangkunegaran, seperti memastikan tanaman yang ditanam di rawat dengan baik,[335] mengurusi pembayaran pajak,[336] hingga menjaga keamanan desa.[337] Pada perjalanannya, *bekel* memiliki peran sebagai penghubung antara Praja Mangkunegaran dengan rakyat.

Pada 1917, terjadi reorganisasi pada desa-desa perkebunan. Di masa ini pula, sistem dengan pemerintahan kepala desa atau lurah diadakan. Pada prinsipnya, *bekel* dan lurah

333 Wasino, *op.cit.,* hlm. 104-105.
334 Wasino, *op.cit.,* hlm. 120-121.
335 Wasino, *op.cit.,* hlm. 155.
336 Wasino, *op.cit.,* hlm. 151-152.
337 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 129.

mengemban tugas yang sama. Hanya saja, lurah berfokus pada administrasi dan pemerintahan. Pengangkatan lurah ini dimaksudkan oleh pemerintah kolonial sebagai pegangan atau dasar dalam mengubah sistem *apanage* menjadi industrialisasi agraris.[338] Perluasan pengawasan perkebunan pemerintah hingga ke desa menjadikan otonomi dan kekuasaan *bekel* terbatas. Namun, semakin ketat pengawasan yang diberikan, semakin cerdik *bekel* menghindarinya.[339]

Setelah reorganisasi, *bekel* tetap menjadi penghubung penguasa dengan desa dan petani sehingga *bekel* ditempatkan sebagai agen perusahaan perkebunan dan kaki tangan pemerintah kolonial, yang pada akhirnya justru memperkuat kedudukan *bekel* sebagai makelar tenaga kerja.

Bekel memiliki kemampuan untuk menyediakan tenaga kerja sesuai keinginan perusahaan, dan hal ini membuat hubungan di antara keduanya berjalan harmonis.[340] Di satu sisi, *bekel* dapat menangkap keinginan petani dan mengetahui apa yang disukai maupun yang tidak disukai petani. Namun, *bekel* juga berani memaksa petani untuk mengikuti keinginannya demi kepuasan perusahaan. Dengan memenuhi tenaga kerja sesuai dengan harapan perusahaan, *bekel* akan mendapat premi dari perusahaan. Tindakan *bekel* tersebut menunjukan *bekel* lebih berorientasi kepada perusahaan dan pemerintah, daripada berorientasi kepada petani.[341]

338 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 123.
339 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 125.
340 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 125.
341 Suhartono, *op.cit.,* hlm. 125-126.

Dengan semakin tertarik kepada premi perusahaan, secara tidak langsung *bekel* mulai dikendalikan oleh pemerintah kolonial melalui perusahaan perkebunan. Sedangkan dari sisi *bekel*, premi yang diperoleh bisa digunakan untuk menambah kekayaan dan memperkuat kedudukannya dalam desa. Legitimasi *bekel* semakin kuat ketika *bekel* dianggap sebagai orang yang berjasa bagi petani karena telah mencarikan pekerjaan. Di sini ada satu mata rantai yang berkaitan di mana petani, *bekel*, dan perusahaan perkebunan sama-sama merasa diuntungkan.

Bekel membangun legitimasi di masyarakat sebagai pemimpin yang "polimorfonik" atau serba bisa dalam menyelesaikan persoalan. Hal ini membuat *bekel* semakin dipandang dan dijadikan panutan masyarakat desa. Terjadi pula perubahan peran *bekel* dari penguasa ekonomi dan pelindung petani menjadi penguasa lokal serta kaki tangan pemerintah.

Strategi pemerintah Hindia Belanda untuk bekerja sama (memanfaatkan) *bekel* menjadi gambaran bahwa dalam proses ekonomi dibutuhkan kerja sama antara institusi politik dengan masyarakat. Pemerintah Hindia Belanda ingin melakukan perubahan dalam industri gula, tetapi di satu sisi proses eksploitasi tradisional (upah rendah dan tenaga kerja) harus tetap berlangsung. Untuk itu, peranan *bekel* diperlukan oleh pemerintah Hindia Belanda guna menjaga keberlangsungan eksploitasi tenaga kerja dan upah yang rendah. Dengan kerja sama yang terbangun itu, pemerintah Hindia Belanda berhasil

mengubah masyarakat desa yang komunal dan segmental menjadi masyarakat yang terasosiasi dan terintegrasi.[342]

Penutup

Kepemimpinan residen dalam industri gula Mangkunegaran menjadi salah satu langkah pemerintah Hindia Belanda untuk melakukan investasi dalam industri gula. Investasi di sini dipahami secara ekonomis dan politis. Secara ekonomis, pemerintah Hindia Belanda melakukan penanaman modal dalam mesin-mesin pabrik dan dalam perluasan perkebunan. Sementera itu, secara politis, hal ini dapat dilihat dari semakin mengakarnya pengaruh pemerintah Hindia Belanda di Mangkunegaran.

Pada dekade 1900-an, terjadi perubahan warna politik pemerintah Hindia Belanda, yakni untuk meningkatkan eksplotasi tetapi dengan cara lebih terpelajar. Di sini muncul agenda Politik Etis yang bertujuan lebih menyejahterakan Bumiputra. Hal tersebut dilakukan melalui reorganisasi pemerintahan desa. Reorganisasi pemerintahan desa yang dilakukan pemerintah Hindia Belanda merupakan upaya untuk meminimalisir kealpaan individu. Selain itu, juga untuk membentuk suatu struktur sosial modern yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah Hindia Belanda dalam rangka meningkatkan keuntungan dan eksploitasi rakyat.

Pemerintah Hindia Belanda juga melakukan reorganisasi agraria di seluruh Jawa. Namun, di Mangkunegaran sendiri, penghapusan tanah *apanage* sudah dilakukan sejak

342 Suhartono, *op.cit.*, hlm. 128-129.

pembangunan industri gula pada masa Mangkunegara IV. Reorganisasi agraria mempermudah pemerintah Hindia Belanda untuk mengatur tanah-tanah subur menjadi sebuah perkebunan besar. Pada akhirnya, kebijakan ini dapat meningkatkan investasi pengusaha swasta dan pemerintah Hindia Belanda. Seperti gayung bersambut, investasi dapat membuka lapangan kerja dan distribusi pendapatan. Rangkaian proses ini membantu pemerintah Hindia Belanda untuk meminimalisir kegagalan pasar.

Pemerintah Hindia Belanda juga bekerja sama dengan masyarakat sendiri yang memiliki kemampuan, kapasitas, maupun *resources* yang cukup berpengaruh di masyarakat. Strategi ini dilakukan dengan memastikan tenaga kerja murah dan upah rendah tetap berjalan, tetapi melalui jalan eksploitasi baru. Di pedesaan Jawa dan Mangkunegaran, pemerintah Hindia Belanda menjalin simbiosis mutualisme dengan *bekel*. Pada akhirnya, pemerintah Hindia Belanda dapat menjalankan rencana untuk meningkatkan keuntungan serta mengatur industri gula di Jawa dan Mangkunegaran.

V
Penutup

Buku ini bertujuan menelusuri kebijakan pemerintah Hindia Belanda dalam mengelola industri gula di Mangkunegaran dan di Jawa secara umum pada periode 1870-1930-an dilihat dari perspektif ekonomi politik Keynesian. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Hindia Belanda pada awalnya bertujuan mengatur dan mengontrol industri gula di Mangkunegaran dan di Jawa agar tetap berjalan di tengah keadaan pasar yang tidak pasti. Kebijakan yang dikeluarkan tidak hanya berkaitan dengan produksi dan distribusi industri gula secara langsung. Faktor-faktor pendukung industri gula juga ikut diperhatikan oleh pemerintah Hindia Belanda.

Mangkunegara IV, pendiri industri gula di Praja Mangkunegaran, memiliki jiwa wirausaha yang handal. Ambisinya sebagai pengusaha dibuktikan dengan pembangunan pabrik gula modern dan megah pada masa itu. Hal ini juga didukung oleh mesin-mesin berteknologi mutakhir dan manajemen berstandar Eropa. Akan tetapi, keunggulan mesin

produksi tersebut belum cukup untuk mempertahankan masa keemasan industri gula.

Keadaan pasar yang tidak bisa dipisahkan dengan politik internasional menjadi salah satu faktor yang memengaruhi industri gula Mangkunegaran dan Jawa pada umumnya. Ketika transaksi pasar gula mulai turun karena terjadi proteksi gula bit di Eropa, dan adanya hama *sereh* yang dibarengi ketidakcakapan Mangkunegara V, membuat situasi pabrik gula di Mangkunegaran terpuruk. Untuk mencegah krisis yang semakin parah, pemerintah Hindia Belanda mengambil alih industri gula Mangkunegaran. Pemerintah Hindia Belanda juga membentuk suatu komisi yang memegang kendali manajemen maupun keuangan industri Mangkunegaran. Komisi ini hadir untuk memastikan industri gula Mangkunegaran dikelola dengan baik. Sementara itu, kepemimpinan residen dalam industri gula Mangkunegaran bisa dilihat sebagai investasi secara ekonomis maupun politis. Tujuan akhirnya adalah memperkuat peranan pemerintah Hindia Belanda dalam industri gula dan posisi politis Mangkunegaran sendiri.

Dalam pasar sendiri, kebijakan pemerintah Hindia Belanda sangat terasa ketika terjadi krisis ekonomi pada dekade 1930-an. Sebelumnya, yakni sejak periode 1870 hingga 1920, pasar industri gula Jawa dan Mangkunegaran terbilang stabil. Meskipun beberapa kali mengalami penurunan seperti pada dekade 1880-an, industri gula bisa bangkit dan lebih berkembang lagi. Namun, pada krisis 1930, industri gula Jawa ibarat dihantam ombak hingga lumpuh. Pada masa

itu, pemerintah Hindia Belanda memainkan peran sentral dalam segala aspek kegiatan ekonominya. Ketika itu, harga gula sangat rendah dan pengusaha tidak dapat mengatasinya (dan justru sering terjadi pertikaian di antara mereka). Belum lagi ditambah dengan keadaan politik internasional yang tidak kondusif. Menghadapi situasi ini, pemerintah Hindia Belanda bertindak cepat dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan sepihak.

Selain mengatur manajemen dan pasar secara langsung, pemerintah Hindia Belanda juga melakukan pengaturan terhadap faktor-faktor penunjang industri, yakni atas pemerintahan desa, tanah, dan tenaga kerja. Melalui *platform* Politik Etis yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerintah melakukan reorganisasi agraria hingga tahapan pemerintahan desa. Reorganisasi tersebut ditujukan untuk mewujudkan rencana pemerintah dalam mengintegrasikan tanah subur menjadi perkebunan besar dan mewujudkan agenda industrialisasi agraris. Hal tersebut seperti yang terjadi di Mangkunegaran, yang pada akhirnya memudahkan kontrol pemerintah Hindia Belanda atas kegiatan ekonomi yang terjadi.

Pemerintahan desa Mangkunegaran pada awalnya bersifat komunal dan berada di bawah Mangkunegaran, yang kemudian berubah menjadi bersifat otonom (meskipun otonom yang bersifat mengambang) dan memiliki struktur birokrasi kolonial. Dengan begitu, pemerintah memiliki tangan-tangan birokrasi hingga ke level pedesaan sehingga mereka akan semakin mudah untuk mengendalikan desa demi

mendukung kegiatan pemerintah Hindia Belanda. Tujuan utama pemerintah Hindia Belanda melakukan reorganisasi agraria adalah untuk meminimalisasi ketidakcakapan individu yang dapat membahayakan keadaan pasar.

Sementara itu, reorganisasi agraria membuat tanah Praja Mangkunegaran berkurang karena diserahkan sebagai tanah komunal desa dan tanah petani. Tanah menjadi salah satu sumber legitimasi kekuasaan sehingga bisa dikatakan kekuasaan Praja Mangkunegaran berkurang dengan adanya reorganisasi agraria. Di sisi lain, petani memiliki lahan yang dapat diolah, tetapi tidak dapat dipindahtangankan. Banyak petani mengalami kehilangan lahan karena peningkatan kebutuhan akan uang tunai ditambah hasutan dari elite desa (yang bekerja sama dengan perusahaan dan pemerintah Hindia Belanda) untuk menyewakan tanah kepada perusahaan. Untuk itu, petani bekerja sebagai buruh upah di perusahaan dengan bayaran yang jauh di bawah standar di masa itu.

Reorganisasi agraria yang diikuti oleh perubahan sistem kerja adalah strategi pemerintah Hindia Belanda untuk mengatur tanah dan tenaga kerja. Tanah-tanah yang ada juga disediakan sebagai sarana investasi pengusaha swasta. Pemerintah Hindia Belanda mendorong investasi di Hindia Belanda karena investasi tersebut dapat membuka lapangan kerja dan distribusi pendapatan yang dapat meminimalisasi kegagalan pasar.

Untuk memastikan faktor pendukung ekonomi berjalan lancar, pemerintah Hindia Belanda bekerja sama dengan

individu yang memiliki kapasitas maupun sumber daya yang berpengaruh di masyarakat, yakni *bekel*. Setelah adanya reorganisasi agraria dan pemerintahan desa, kewenangan *bekel* berkurang. Namun, perannya yang strategis sebagai penghubung penguasa dengan desa dan petani membuat pemerintah menempatkannya sebagai agen perusahaan. Perusahaan memberikan premi/imbalan kepada *bekel,* ditambah dorongan dari *bekel* sendiri yang semakin terobsesi dengan uang dan kekuasaan, maka terbangunlah hubungan harmonis antara *bekel* dengan perusahaan/pemerintah Hindia Belanda.

Semua kebijakan yang dilakukan pemerintah Hindia Belanda menempatkan Praja Mangkunegaran di bawah pengawasan pemerintah Hindia Belanda. Kekuasaan *vorstenlanden* dihormati pemerintah kolonial, tetapi penghormatan itu hanya sebatas formalitas. Pemerintah Hindia Belanda menganggap Praja Mangkunegaran dan *vorstenlanden* sebagai koloni yang harus dikendalikan. Setelah perubahan pada dekade 1870-an tersebut, pemerintah Hindia Belanda memainkan seluruh proses yang terjadi.[343] Begitu juga dengan keadaan pasar, pemerintah Hindia Belanda mencoba mengendalikannya agar senantiasa baik atau stabil.

Implikasi Teoretis

Dalam teori Keynesian, dijelaskan pemerintah memiliki peran penting dalam kegiatan ekonomi guna demi menyeimbangkan keadaan pasar, yang tidak bisa meregulasi

343 Van Zanden, *Ekonomi Indonesia 1800-2010,* hlm. 167.

dirinya sendiri, serta menjamin semua pihak. Dalam kasus ini, pendekatan Keynesian dapat menggambarkan peran pemerintah Hindia Belanda dalam industri gula Mangkunegaran dan industri gula Jawa secara umum. Berkat adanya kebijakan/aturan serta campur tangan pemerintah Hindia Belanda terhadap industri gula Mangkunegaran dan Jawa, pasar pun dapat meregulasi diri.

Pada 1884, lantaran krisis yang diakibatkan kesalahan manajemen Mangkunegara V, keadaan keuangan Mangkunegaran pun hampir menghadapi kebuntuan. Mangkunegara V telah mencari pinjaman kepada pihak swasta dengan cara menggadaikan surat berharga, rumah maupun tanah yang dimiliki. Namun, keuangan Mangkunegaran tetap belum kunjung membaik. Hal ini menyebabkan pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan keputusan rahasia untuk mengambil alih keuangan maupun industri gula Mangkunegaran secara umum. Setelah melakukan banyak perbaikan, baik di bidang teknis maupun manajemen pabrik, keuangan Mangkunegaran dapat kembali stabil, bahkan menjadi lebih maju daripada sebelumnya.

Pada awal 1870, ketika politik pintu terbuka mulai diberlakukan, pemerintah Hindia Belanda giat membangun sarana dan prasarana transportasi seperti jalan raya, jalur kereta api, dan telegraf. Tujuan utama dibangun sarana prasarana tersebut adalah untuk memudahkan distribusi hasil industri oleh para pengusaha swasta. Melalui kewenangan yang dimiliki, pemerintah Hindia Belanda menjamin berlangsungnya proses investasi di tanah Jawa. Hingga

decade 1900, ketika Politik Etis dicanangkan dan reorganisasi pemerintahan desa dan agraria diterapkan, pemerintah Hindia Belanda memastikan faktor-faktor penunjang investasi dan ekonomi tetap ada.

Ketika terjadi krisis hebat pada dekade 1930-an, para pengusaha industri gula berselisih paham karena VJSP tidak cepat tanggap yang mengakibatkan harga gula semakin turun. Pada akhirnya, banyak anggota yang keluar dan VJSP hampir bubar. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah Hindia Belanda menyelesaikan permasalahan dengan cara membubarkan VJSP dan mengganti dengan NIVAS. Di sini, pemerintah Hindia Belanda menetapkan NIVAS sebagai *single seller*, serta mewajibkan semua produsen gula menjadi anggotanya, termasuk Mangkunegaran. NIVAS berada langsung di bawah komando pemerintah Hindia Belanda. Untuk mendukung NIVAS, pemerintah Hindia Belanda juga membentuk "panitia untuk mempersiapkan pengaturan gula" serta kebijakan mengenai penyehatan gula. Usaha ini membuahkan hasil. Meskipun tidak semua pabrik gula dapat diselamatkan, setidaknya industri gula Mangkunegaran masih dapat berjalan pasca krisis tahun 1930 tersebut.

Namun demikian, perlu dicatat bahwa pasar gula Jawa maupun Mangkunegaran tidak dapat bangkit dengan sendirinya, seperti apa yang dikatakan golongan liberal. Peran negara (pemerintah Hindia Belanda) dibutuhkan untuk membenahi keadaan pasar yang tidak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonomi saja, tetapi juga faktor sosial (seperti interaksi pemerintah Hindia Belanda dengan pengusaha). Peran

pemerintah Hindia Belanda nyatanya dapat mengembalikan kejayaan industri gula Mangkunegaran dan menyelematkan industri gula Jawa dari kehancuran total.

Pemerintah Hindia Belanda mengatur semua aspek yang berkaitan dengan industri gula, seperti manajemen dan keuangan pabrik, tanah perkebunan, tenaga kerja, serta mengendalikan keadaan Praja Mangkunegaran. Pengaturan yang semula dipahami untuk menjaga keadaan pasar ala Keynesian dalam perkembangannya bersifat berlebihan dan bahkan cenderung monopoli. Dalam kasus ini, ada indikasi proses-proses *state capitalism* yang dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda.

Pemerintah Hindia Belanda memperluas kekuasaannya dengan mengendalikan faktor-faktor produksi yang ada. Di sini, masyarakat (tenaga kerja) juga dianggap sebagai faktor produksi yang perlu dikendalikan. Teori Keynesian bisa menjadi pintu untuk memahami proses-proses *state capitalism* dalam industri gula Mangkunegaran.

Pertama, pemerintah Hindia Belanda mendekati Mangkunegaran untuk mendapatkan kepercayaannya. Caranya adalah dengan mendukung legiun *Mangkunegaran* dan mendorong perluasan wilayah, serta mengangkat derajat Mangkunegaran agar setara dengan daerah *vorstenlanden* lainnya. Dengan demikian, terjadi hubungan yang harmonis di antara keduanya. Pemerintah Hindia Belanda menjadi teman bagi Mangkunegaran, tetapi kemudian melalui residennya, pemerintah Hindia Belanda melakukan pengawasan-pengawasan terhadap Mangkunegaran.

Kedua, penempatan residen dan *superintendent* dalam manajeman industri gula Mangkunegaran karena mereka bisa mengetahui dan terlibat langsung dalam proses ekonomi yang ada. Dengan demikian, pemerintah Hindia Belanda memiliki sumber-sumber terpercaya yang bisa diandalkan. Pada masa selanjutnya, peran penting pemerintah Hindia Belanda dalam industri Mangkunegaran dikukuhkan dengan pembentukan Komisi Dana Milik Mangkunegaran.

Ketiga, pemerintah mengendalikan elite desa, termasuk *bekel*. Pembentukan kepala desa merupakan rencana pemerintah Hindia Belanda untuk mengurangi kekuasaan Mangkunegaran dan memperoleh kaki tangan hingga ke tingkat desa. Sebagai birokrat, kepala desa memiliki aturan administratif yang jelas dan hierarkis. Sementara itu, *bekel* dikendalikan pemerintah melalui uang yang dapat digunakan untuk menambah kekayaan dan kekuasaan *bekel*.

Keempat, pemerintah Hindia Belanda juga mengendalikan tanah dan tenaga kerja melalui bantuan pemerintah serta elite desa. Pemerintah Hindia Belanda mengenalkan uang tunai sebagai kebutuhan baru juga membuat keadaan sedemikian rupa sehingga rakyat membutuhkan uang dan pada akhirnya menyewakan tanah mereka kepada perusahaan. Semua yang dilakukan pemerintah membuat Praja Mangkunegaran, desa, dan masyarakat sebagai faktor produksi yang harus dipertahankan dan diatur.

Intervensi pemerintah Hindia Belanda dalam industri gula membuat Mangkunegaran tersingkirkan dalam kegiatan ekonomi pada masa itu. Penetrasi pemerintah Hindia

Belanda makin lama makin merata dan menguat hingga ke desa serta masyarakat Mangkunegaran. Secara keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa industri gula di Mangkunegaran menjadi *state capitalism* karena sepenuhnya dikendalikan oleh pemerintah Hindia Belanda.

Daftar Pustaka

Adisasmito, Kusbiyanto. (1983). *Masalah Usaha Tani, Pengelolaan Hasil, Serta Pendukung Pembinaan Tebu Rakyat* dalam "Perkebunan Indonesia di Masa Depan". Jakarta: Yayasan Agro Ekonomika.

Abdurrahman, Dudung. (2007). *Metodologi Penelitian Sejarah.* Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.

Arief, Sritua. (1990). *Dari Prestasi Pembangunan Sampai Ekonomi Politik.* Jakarta: percetakan Universitas Indonesia (UIP).

Ashardinoen. (1975). *Beberapa Permasalahan Produksi dan Rencana Tebu Rakyat Intensifikasi.* Dalam Seminar Tebu Rakyat Tanggal 28-30 Agustus 1975, Yogyakarta.

Banoewidjojo, Moelyadi. (1983). *Swa-Sembada Gula.* Dalam "Perkebunan Indonesia Dimasa Depan. Jakarta: Yayasan Agro Ekonomika.

Basri, Yusmar, (ed.). (1997). *Sejarah Nasional Indonesia V: Jaman Kebangkitan Nasional dan Masa Akhir Hindia Belanda.* oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta: Balai Pustaka.

Boeke, J.H. (1983). *Prakapitalisme di Asia.* Jakarta: Intermasa.

Boomgard, Peter. (2004). *Anak Jajahan Belanda: Sejarah Sosial dan Ekonomi Jawa 1795-1880.* Jakarta: KITLV Jakarta dan Djambatan.

Bottomore, T.B. (2006). *Elit dan Masyarakat.* Jakarta: Akbar Tandjung Institute.

Caporaso, James A., dan David P. Levine. (2008). *Teori-Teori Ekonomi Politik.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Chandler, David.P. dan M.C. Ricklef (ed.). (1986). *Nineteenth and Twentieth Century Indonesia: Essays in Honour of Professor J.D. Legge.* Victoria: Southeast Asian Studies and Monash University, Clayton, Victoria, Australia.

Clark, Barry Stewart. (1991). *Political Economy: A Comparative Approach*. USA: Praeger Publishers, One Madison Avenue, New York. An Imprint of Greenwood Publishing Group, inc.

Creswell, John.W. (2007). *Qualitative Inquairy and Research Design*. USA: SAGE Publication.

Daliman, A. (2012). *Sejarah Indonesia Abad XIX – Awal Abad XX: Sistem Politik Kolonial dan Administrasi Pemerintahan Hindia - Belanda.* Yogyakarta: Penerbit Ombak (Anggota IKAPI).

Effendi, Tadjudin Noer dan Helmut Weber (penyunting). (1993). *Seri laporan Lokakarya/Seminasr no. 7, "Industrialisasi di Pedesaan Jawa".* Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM.

Furnivall, J.S. (2009). *Hindia Belanda: Studi tentang Ekonomi Majemuk.* Jakarta: Freedom Institute.

Geertz, Clifford. (1983). *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia.* Jakarta: Bharata Karya Aksara.

Gie, Kwik Kian. (1994). *Analisis Ekonomi Politik Indonesia.* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama dan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII.

Gobee, E. dan C. Adriaanse. (1994). *Nasihat-Nasihat C. Snouck Hurgronje Semasa Kepegawaiannya kepada Pemerintah Hindia Belanda 1889-1936: Seri Khusus INIS (Indonesian -Netrherlands Cooperation in Islamic Studies).* Jakarta: Katalog dalam Terbitan (KDT).

Gordon, Alec. (1982). *Ideologi, Ekonomi dan Perkebunan: Runtuhnya Sistem Gula Kolonial dan Merosotnya Ekonomi Indoensia Merdeka* dalam Prisma No. 7, edisi Juli 1982 Tahun XI. Jakarta: LP3S.

Halim, Abdul. (2003). *Analisis Investasi.* Jakarta: Salemba Empat.

Hamid, Zulkifly (penj.). (2011). *Pengantar Ilmu Politik.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Harsono, Boedi. (1975). *Hukum Agraria Indonesia Bagian Pertama: Sejarah, Isi dan Pelaksanannya.* Jakarta: Djambatan.

Hasan, Ibrahim dan Anas Rachman. (1983). *Pemasaran Gula Di Indonesia.* Dalam "Perkebunan Indonesia Dimasa Depan". Jakarta: Yayasan Agro Ekonomika.

Heaton, H. (1936). *Agricultural History of Europe.* New York: Harper & Brothers.

Houben, Vencent J.H. (1986). "The Position of Mangkunegara within Partioned Political Structure of Central Java", dalam C.D. Grinjns dan S.O. Robson. 1986. *Cultural Contact and Textual Interpretation.* Dordrecht: Foris Publication.

Husken, Frans. (1998). *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980.* Jakarta: Grasindo.

Ian, Brown. (1986). *Rural Distress in Southeast Asia During the World Depresion of the Early 1930s: A Preliminary Reexamination,* "Journal of Asia Studies", Vol. XLV No. 5, November 1986. Cambridge: Cambridge University Press dan Association for Asian Studies.

Iskandar. (2009). *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Jakarta: Gaung Persada.

Joedi, Hardiman. (1985). *Sejarah Singkat Pergulaan di Indonesia.* Yogyakarta: _.

Jones, PIP. (2009). *Pengantar Teori-Teori Sosial: Dari Fungsionalisme Hingga Post-modernis.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Kartodirdjo, Sartono dan Djoko Suryo. (1991). *Sejarah Perkebunan di Indonesia: Kajian Sosial-Ekonomi.* Yogyakarta: Aditya Media.

Kartodirdjo, Sartono. (1992). *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900 dari Emporium sampai Imperium Jilid I.* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Kartodirdjo, Sartono. (1999). *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: Sejarah Pergerakan Nasional dan Kolonialisme Sampai Nasionalisme Jilid dua.* Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Kartodirdjo, Sartono. (1967). *Lembaran Sedjarah Nomor 1 Desember 1967.* Yogyakarta: Seksi Penelitian Djurusan Sedjarah Fakultas Sastra Dan Kebudajaan Universitas Gadjah Mada.

Kartohadikoesoemo, Sutardjo. (1984). *Desa.* Jakarta: Balai Pustaka.

Kertajaya, Marie. (2009). *Tokoh-Tokoh Ekonomi Paling Berpengaruh.* Yogyakarta: Interpre Book.

Knight, G. Roger. (2000). *Kuli-Kuli Parit: Wanita Penyiang dan Snijvolk.* Dalam J. Thomas Lindblad (editor). "Sejarah Ekonomi Modern Indonesia: Berbagai Tantangan Baru". Jakarta: LP3ES.

Krisnamurthi, Bayu (ed.). (2012). *Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia: Ekonomi Gula.* Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Leirissa, R.Z, G.A Ohorella, dan Yuda B. Tangkilisan. (1996). *Sejarah Perekonomian Indonesia.* Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia.

Lubis, M. Solly. (1975). *Ilmu Negara.* Bandung: Alumni.

Mas'oed, Mohtar._. *Negara, Kapital dan Demokrasi.*_____.

Mintz, Jeanne S. (1961). *Indonesia A Profile*. New Jersey: D. Van Nostrand Company, INC. Princeton.

Munawaroh, Siti. (1994/1995). *Kehidupan Sosial Ekonomi dan Budaya Masyarakat Pembuat Gula di Desa Karang Tengah Imogiri Kabupaten Bantul* dalam "Laporan Penelitian Jarahnitra". Yogyakarta: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional.

Nagazumi, Akira. (1986). *Indonesia dalam Kajian Sarjana Jepang: Perubahan Sosial-Ekonomi Abad XIX dan XX dan Berbagai Aspek Nasionalisme Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Nurdiyanto. (1993/1994). *Pabrik Gula Madukismo Dalam Lintasan Sejarah: Studi Awal Tentang Industri Gula (1959-1980)*. Dalam "Laporan Penelitian Jarahnitra". Yogyakarta: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional.

Prince, Ge. 2000. *Kebijakan Ekonomi di Indonesia 1900-1942*. Dalam Dalam J. Thomas Lindblad (editor). "Sejarah Ekonomi Modern Indonesia: Berbagai Tantangan Baru". Jakarta: LP3ES.

Rahardjo, M. Dawan. (1988). *Esai-Esai Ekonomi Politik*. Jakarta: LP3ES.

Rapar, J. H. (1988). *Filsafat Politik Aristoteles: Seri Filsafat Politik No. 2*. Jakarta: CV Rajawali.

Ricklef, M.C. (1998). *Sejarah Indonesia Modern*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Ruhimat, Mamat dan Mustar. _ . *Get Succes UN Geografi*. Bandung: PT Grafindo Media Pratama.

Sahdan, Gregorius (ed.). (2005). *Transformasi Ekonomi-Politik Desa.* Yogyakarta: APMD Press dan Ford Foundation.

Sajogyo. (2002). "Struktur Agraria, Proses Lokal dan Pola Kekuasaan", dalam Suhendar, *et al.*, *ed.*, *Menuju Keadilan Agraria, 70 Tahun Gunawan Winardi.* Bandung: Akatiga.

Simbolon, Parakitri .T. (2007). *Menjadi Indonesia.* Jakarta: Penerbit Kompas.

Sirait, Saut Hamonangan. _ . *Politik Kristen di Indonesia: Suatu Tinjauan Etis.* _ : BPK Gunung Mulia.

Slamet, Ina E. (1965). *Pokok2 Pembangunan Masjarakat Desa: Sebuah Pandangan Anthropologi Budaja).* Jakarta: Bhratara.

Suryabrata, Sumadi. (2008). *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Rajawali Pers.

Stone, John. _ . *Tentang Revolusi, Demokrasi dan Masyarakat.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Syahyuti. (2006). *Nilai-Nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia* dalam Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol. 24 No.1, Juli 2006: 14-27.

Suhartono. (1991). *Apanage dan Bekel:Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta (1830-1920).* Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.

Sulistyo, Bambang. (1995). *Pemogokan Buruh; Sebuah Kajian Sejarah*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Wahyuni, Sri., Supriyati, dan J.F. Sinurya. _ . *Industri dan Perdagangan Gula di Indonesia: Pembelajaran dari*

Kebijakan Zaman Penjajahan – Sekarang. Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

Wasino. (1994). *Kebijaksanaan Pembaharuan Pemerintahan Praja Mangkunagaran Studi tentang Strategi Pemerintahan Tradisional Dalam Menanggapi Perubahan Sosial (Akhir Abad XIX – Pertengahan Abad XX).* Yogyakarta: Tesis Universitas Gajah Mada.

Wasino. (2008). *Kapitalisme Bumi Putra: Perubahan Masyarakat Mangkunegaran.* Yogyakarta: LKiS.

Wibowo, I. (2011). *Negara dan Bandit Demokrasi.* Jakarta: Kompas Media Nusantara.

Wertheim, W.F. (1999). *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi, Kajian Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Wield, D. (1983). *Factory Daughters, Their families, and Rural Industrialization in Central Java.* Ph.D. thesis, Cornell University, New York.

Yasuo, Uemura. 1986. *Perkebunan Tebu dan Masyarakat Pedesaan di Jawa* dalam Nagazumi, Akira "*Indonesia Dalam Kajian Sarjana Jepang: Perubahan Sosial-Ekonomi Abad XIX dan XX dan Berbagai Aspek Nasionalisme Indonesia*". Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Yin, Robert. K. *Case Study Research: design and Methodhs.* (2003). USA: SAGE Publication.

Yustika, Ahmad Erani. (2011). *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

_____. (1978). *Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Perekonomian: Beberapa Bab Terpilih Dari Sejarah*

Indonesia di Bidang Perekonomian Selama Masa 1901-1941. Jakarta: KITLV bekerja sama dengan LIPI.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.

Internet

Basuki, Anjar Rahmat. (2010). *Peranan Komisi Dana Milik Mangkunegaran Dalam Proses Nasionalisasi Aset-Aset Mangkunegaran Tahun 1946 – 1952*. Skripsi: Universitas Sebelas Maret Surakarta. Diakses pada Kamis, 14 November 2013 pukul 09:20. Dalam http://eprints.uns.ac.id/4761/1/170371611201112041.pdf.

Knight, G.Roger dan Arthur Van Schaik. (2001). *State and Capital in Late Colonial Indonesia: The Sugar Industry,* Braakhur, *and The Colonial Bureaucracy in North Central Java.* Dalam Bijdragen Tot de Taal-, Land – en Volkenkunde 157 (2001) No. 4, Leiden, 831-859. www.kitlv-journals.nl.

Rajagukguk, Erman. _ . *Indonesia: Hukum Tanah Di Zaman Penjajahan.* Diakses pada 30 April 2013 pukul 20:08. Dalam http://www.jurnalhukum.com/peraturan-peraturan-kolonial-yang-dicabut-oleh-undang-undang-pokok-agraria/.

Toharisma, Aris. (2006). *Sejarah Tebu Jawa.* Dilihat hari Jum'at, 16 Maret 2012, pukul 11.00 dalam http://sugarresearch.org/wp-content/uploads/2009/08/sejarah-tebu-jawa.pdf.

Sudjito, Arie. (2006). *Ekonomi Kerakyatan dan Industrialisasi Desa.* Dilihat pada hari Rabu, 4 April 2012 pukul 11:05

dalam http://www.ekonomikerakyatan.ugm.ac.id/My%20Web/sembul39_1.htm.

Wiharyanto, A. Kardiyat. _ . *Kebijakan Ekonomi Kolonial Tahun 1830-1901.* Dilihat pada Minggu, 22 September 2013 pukul 08:12 WIB. Dalam www.usd.ac.id/lembaga/lppm/f113/Jurnal%20Historia%20Vitae/vol21no2oktober2007/MASA%20KOLONIAL%20BELANDA%20kardiyat.pdf.

__ . *Pertanian, Pengairan dan Kehutanan.* _ . Jakarta: Bappenas. Dilihat pada Rabu, 25 September 2013 pukul 10:55. Dalam http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8627/.

Indeks

A

Abraham Kuyper 92
Adam Smith 13, 17
A. F. L Huygen de Raet 78
A. J. Spaan 46, 76
aktor ekonomi 13, 67
Algemeen Syndicaat voor Suiker-fabriekanten 98
anggaduh 134
Antoine de Montchrestien 11
apanage 35, 45, 46, 98, 123, 134, 137, 143, 145
areal tebu 50, 51, 60

B

bangsawan iv, viii, ix, 35, 38, 39, 129
Be Biauw Tjwan 37
bekel 8, 50, 121, 122, 124, 125, 129, 130, 133, 135, 141, 142, 143, 144, 146, 151, 155
benzwart 116
birokrasi kolonial 125, 149
blok sterling 57
Boeke 3, 4, 5, 158
Bond van Vorstenlandsche Land-bourwondernemers 98
borjuis 21, 24
budak 21
Bumiputra vii, 68, 90, 91
Burnaby Lautier 46, 111, 113, 114, 115
buruh 14, 20, 58, 71, 73, 91, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 150
buruh kontrak 91

C

C.A. Rosemeier 107
Clark 10, 11, 12, 14, 19, 20, 24, 27, 158
Clifford Geertz 6
Comissie van Beheer Fonds van Eigendommen van het Mang-koenegorosche Rijk 86
Cores de Vries 38
C. Van Heel 46, 111

D

Dana Milik Mangkunegaran 64, 65, 66, 74, 83, 87, 88, 89, 104, 119, 121, 155, 165
daya beli 58
de Graff 97
de Roo la Faille 98
de Vogel 116
Dewan Pengurus Mangkunegaran 79
distribusi 9, 27, 105, 141, 146, 147, 150, 152

E

ekonomi murni 9, 16
Ekonomi Politik i, ii, xi, xiii, xv, 1, 9, 10, 11, 13, 29, 119, 127, 140, 141, 157, 158, 159, 162, 164
  Keynesian vii, viii, 17, 25, 26, 29, 30, 31, 116, 147, 151, 152, 154
Ekonomi Politk
  ekonom klasik 15, 17, 18
  Keynesian vii, viii, 17, 25, 26, 29, 30, 31, 147, 151, 152, 154
  klasik 4, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 28
  Marxian 17, 21, 30
  neoklasik 21, 25, 26
Ekspedisi Lombok 72
eksploitasi tanah 142
  sistem *glebagan* 50, 129, 136
  sistem *glidig* 129
  sistem *maron* 129
  sistem *pajeg* 129
Ekspor Gula xv, 55, 59, 99
  Banda Neira 38
  Eropa iv, v, viii, 2, 4, 10, 25, 31, 37, 38, 43, 46, 48, 51, 53, 55, 70, 71, 73, 86, 93, 95, 96, 112, 131, 147, 148
  Singapura 38, 55
Epstein 16, 28

F

Factorij 40, 79
fenomena ekonomi 13
feodal 21, 48, 96, 131
Fonds van Eigendommen van het Mangkoenegorosche Rijk 86
Frans Husken 5
Friedrich Engels 13

G

G. Smith 38
Gubernemen 71, 72, 85, 86
gula HS 116
Gula SS 116

H

hak andarbe 134
hak cagakpat 130
hak dadal 133
hak milik kuli 130
hak otonomi desa 134
hak pakai 133
Hindia Belanda i, ii, vii, xi, xii, xiii, 1, 2, 3, 8, 30, 31, 32, 34, 36, 40, 42, 46, 48, 49, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 65, 66,

67, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 119, 120, 121, 123, 127, 128, 131, 133, 139, 140, 141, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 164
Hora Siccama 115, 116, 120

I

Industri Gula i, ii, xi, xii, xiii, xvi, 1, 33, 35, 41, 75, 107, 114, 117, 162
industri modern 4
instrumen ekonomi 11
  harga 3, 11, 25, 28, 43, 48, 56, 57, 63, 64, 65, 73, 99, 100, 101, 107, 112, 113, 139, 149, 153
  investasi 2, 11, 12, 19, 23, 24, 25, 27, 29, 41, 93, 120, 141, 145, 146, 148, 150, 152, 153
  mekanisme pasar 11, 14
intervensi viii, 20, 25, 27, 67, 89, 112, 140
investasi swasta 2
involusi pertanian 5, 6, 7

J

J.A.C. De Kock van 115
jalur kereta api 40, 42, 69, 152
James Caporaso 12
Jawa iii, iv, v, vii, viii, ix, 2, 4, 6, 32, 37, 38, 41, 42, 43, 47, 48, 49, 59, 60, 62, 63, 64, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 81, 91, 93, 95, 96, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 118, 119, 127, 132, 138, 139, 145, 146, 147, 148, 152, 153, 154, 158, 160, 164, 165
J.L. Bulp 111, 113
John Stuart Mill 9
Joseph Schumpeter 13
J.T Cremer 90

K

kantor dagang Ondermening 40
kapital 13, 26, 30, 31, 67
  akumulasi kapital 13
  kapitalisme 4, 7, 24, 93
  kapitalisme priayi 7
Karl Marx 13
Kasultanan 36, 96
Kasunanan Surakarta 34
kebijakan fiskal 28
kebijakan moneter 20, 57
kebutuhan pribadi 17, 18, 19
kegagalan pasar 20, 26, 27, 30, 141, 146, 150
kegiatan ekonomi viii, 3, 7, 11, 12, 13, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 28, 30, 31, 66, 67, 73, 74, 76, 104, 120, 128, 149, 151, 155
kereta api 40, 42, 43, 69, 152
kerja rodi 40, 80
kesempatan kerja 56, 58
koperasi 24
kuli kontrak 91

L

laizzes-faire 9
legiun iv, 34
lori 40, 45

M

Madura 95
manajer 16, 38
manajerial 27
Mangkunegara iii, iv, v, vi, viii, 1, 7, 8, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 55, 61, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 88, 89, 98, 113, 118, 121, 123, 130, 146, 147, 148, 152, 160
  Mangkunegara I 33
  Mangkunegara IV iii, iv, v, viii, 35, 36, 37, 38, 39, 44, 73, 79, 83, 98, 118, 121, 146, 147
  Mangkunegaran i, ii, iv, v, vi, vii, viii, ix, xi, xii, xiii, xiv, xv, xvi, 1, 6, 7, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 52, 53, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 95, 97, 98, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 141, 142, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 164, 165
  Mangkunegara V v, 40, 44, 46, 47, 73, 76, 77, 78, 80, 83, 113, 118, 130, 148, 152
  Mangkunegara VI 47, 80, 81, 88, 89, 118
  Mangkunegara VII vi, 61, 84
Menteri Jajahan 90
mesin pabrik gula 39
  double effect 40
  instalasi *carbonatie* 40
  pengkarbonan 40, 52
  proses 4, 7, 9, 11, 12, 14, 15, 16, 24, 25, 28, 32, 40, 46, 52, 53, 56, 78, 83, 84, 102, 104, 106, 116, 120, 131, 133, 135, 142, 144, 146, 151, 152, 154, 155
  tripple effect 40, 46, 108, 120
Mr. A. Paets 98

N

nara karya 50, 141
Nederlandsche Handelmaatschappij 78
Nederlandsch Indische Vereeniging voor de Afzet van Suiker 65, 100
Nederlandsch-Indisch Spoor-weg-Maatschappij 43

Nederlansche Handels Mastschappij 40
Nusantara 31, 41, 164

P

Pabrik Gula v, xv, 50, 52, 53, 59, 61, 117, 162
  Colomadu v, 6, 37, 38, 43, 46, 52, 53, 54, 60, 61, 62
  Kali Bogor 46, 111
  Kemiri 45, 107, 108, 110
  Madurengga 45
  Tasikmadu xv, 6, 39, 40, 43, 45, 46, 50, 51, 52, 54, 60, 61, 62
  Triagan 52
pajak 9, 27, 35, 36, 39, 56, 58, 124, 129, 130, 136, 142
Pakualaman ix, 36, 71
Pangeran Putra 83
Pangeran Sentana 83
pangsa pasar 93
Paul Levine 12
pejabat desa 121, 123, 125
  lurah 124, 125, 130, 134, 142, 143
  perabot desa 125, 126
    carik 125
    kamituwa 126
    modin 125
pekerja 4, 6, 16, 21, 35, 129, 138
pelaku ekonomi 11, 24, 30
pembesar desa 121, 122, 124, 125, 136
pemerintah vi, viii, 1, 2, 3, 7, 8, 12, 14, 15, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 42, 43, 46, 55, 57, 58, 59, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 112, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 126, 127, 128, 131, 132, 133, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156
aparatur negara 15
Belanda i, ii, v, vi, vii, viii, xi, xii, xiii, xiv, 1, 2, 3, 5, 8, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 40, 42, 46, 48, 49, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 119, 120, 121, 123, 124, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 137, 138, 139, 140, 141, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 164
civil society 15
  lembaga publik 20
  masyarakat sipil 17, 18, 29
  swasta 2, 15, 19, 36, 37, 41, 42, 69, 74, 78, 84, 91, 104, 105, 141, 146, 150, 152
governance 15

pemilik modal 14, 16, 21
pemodal 43, 93
pepanci 39
Perang Aceh 72
Perang Dunia I 47, 48, 49, 63, 71, 73
peran negara 9, 19, 26, 30, 31
perdagangan jaringan internasional 56
Perjanjian Chadbourne 100
Perjanjian Salatiga 33
perkebunan tebu vi, 1, 4, 5, 6, 7, 36, 45, 47, 59, 69, 74, 108, 110, 112, 119, 129, 136, 141
Perkumpulan Penyewa Tanah 98
Perkumpulan Produsen Gula 62, 100
pertukaran 9, 28
petinggi desa 121, 122
bekel 8, 50, 121, 122, 124, 125, 129, 130, 133, 135, 141, 142, 143, 144, 146, 151, 155
bekel gundul 141
demang 8, 122, 125
panatus 122
panekar 122
paneket 122
pratinggi 122, 124
rangga 122, 125
Piagam Desa 124
Pieter Brooshoof 91
Pikukuh Duduk Lumpur 130
policy makers 14, 15
politik antaraktor 28
Politik deflasi 58
politik etis 67, 68, 69, 70, 72, 91, 92, 93, 94, 96
edukasi 92, 94
imigrasi 68, 92, 94
irigasi 68, 69, 92, 94
program turunan 94
reorganisasi agraria 8, 61, 94, 97, 98, 123, 131, 140, 141, 145, 149, 150, 151
reorganisasi pemerintahan desa 94, 126, 145, 153
politik sehari-hari 28
praja kejawen 31
Praja Mangkunegaran xi, 33, 46, 61, 77, 78, 81, 83, 85, 86, 89, 107, 120, 121, 122, 123, 126, 141, 142, 147, 150, 151, 154, 155
priayi 7, 121, 122, 125
private property 20
produksi 2, 3, 4, 9, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 22, 23, 25, 28, 35, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 66, 74, 94, 99, 100, 101, 102, 105, 108, 109, 110, 111, 113, 115, 116, 117, 118, 120, 140, 147, 148, 154, 155
proletar 21
proteksi gula bit viii, 43, 73, 148

R

Raad van Toezicht Belastment de Regeling van de Mangkonegorosche Landen an Bezettingen 78, 83
Raffles 94
Ratu Nederland 90

Ratu Wilhelmina 67
Regulasi 14, 15
Residen Surakarta 35, 36, 37, 46, 76, 77, 78, 83, 86, 89, 90, 97, 98, 111, 113, 131, 134
  Busckens 36
  Nieuwenhuysen 37
R. Kampf 37

S

Senering 101
shared property 7
single seller 65, 100, 153
Sir James Steuart 11
sistem industri 5
Solosche Landhuur Vereeninging 98
sosialisme 9, 24
state capitalism viii, ix, 154, 156
struktur kekuasaan 9, 10, 12, 127
Sumatera 42, 91
sumber daya alam 15, 16, 17
superintendent 45, 65, 82, 84, 85, 86, 88, 89, 104, 107, 108, 111, 113, 115, 116, 122, 155
Susuhunan ix, 33, 34, 71

T

tanah *lungguh* 33, 35, 36, 39, 125, 129
tanah praja 142
tanam paksa 40, 41, 67
tenaga kerja 9, 16, 27, 50, 67, 93, 96, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 149, 150, 154, 155
teori nilai 9
Thomas Jefferson 19
Tollenar 97, 98
transformasi besar 10
transportasi 42, 45, 48, 73, 152

U

Undang-Undang Agraria 2, 3, 41, 133
Undang-Undang Ekspor Gula 99
Undang-Undang Gula 2, 3
Undang-Undang Pemerintahan Desa 95
  Inlandsche Gemeente Ordonnantie 95
  Inlandsche Gemeente Ordonnantie vooe de Buitengesten 95
Undang-Undang Perburuhan 1880 91
utang negara 9

V

van der Kolff 139
Van Deventer 92
van Heutz 97
Van Kol 92
Van Mook 137
van Rees 80, 107
van Wijk 131
Verbansuiker-ordonnantie 65, 100
Vereeniging van Java Suiker Producenten 62, 100
Volksraad 101
Vorstenlanden xii, 70, 136

W

wabah tebu 43
Wasino vii, 5, 6, 7, 8, 33, 34, 36, 37, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 84, 86, 89, 90, 97, 107, 108, 112, 115, 116, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 141, 142, 164

Z

zaman malaise 56

Tentang Penulis

Mahesti Hasanah, atau yang biasa dipanggil Hesti lahir di Pati pada 13 Desember 1990 dan tercatat sebagai alumnus dari Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM. Dia tinggal di Pati sejak TK hingga SMA dan hijrah ke Yogyakarta pada 2009 untuk berkuliah. Saat ini, Hesti bekerja sebagai asisten proyek di *Reseacrh Centre for Politics and Governments* (PolGov) Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM. Hesti pernah terlibat dalam beberapa riset, antara lain sebagai enumerator dalam survei "Potensi Konflik di Daerah Istimewa Yogyakarta", yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Kebijakan dan Kependudukan, Universitas Gadjah Mada (2013); sebagai enumerator dalam *"Outcome Survey Empowerment Program for Indonesian Women Migrant Workers and Their Families in Their Place of Origin"*, yang diselenggarakan oleh TIFA Foundation (2013); dan terlibat

dalam *"Baseline Survey Power, Welfare and Democracy"* yang diselenggarakan oleh PolGov (Research Centre of Politics and Government) dan Universitas Oslo (2013).

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS GADJAH MADA

YOGYAKARTA – INDONESIA

PolGov
RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government · FISIPOL UGM